

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

MARILIA REATO SILVA DE SOUSA

A atuação dos tabelionatos de notas como instrumento de acesso à justiça: possibilidades
diante de uma visão mais atual do acesso à justiça

Ribeirão Preto

2019

MARILIA REATO SILVA DE SOUSA

A atuação dos tabelionatos de notas como instrumento de acesso à justiça: possibilidades
diante de uma visão mais atual do acesso à justiça

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Racionalidade jurídica e direitos fundamentais na construção do Estado Democrático de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Camilo Zufelato

Ribeirão Preto

2019

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R725a Reato Silva de Sousa, Marília
A atuação dos tabelionatos de notas como instrumento de acesso à
justiça: possibilidades diante de uma visão mais atual do acesso à justiça
Marília Reato Silva de Sousa; orientador Camilo Zufelato. -- Ribeirão
Preto, 219.
133 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) --
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,
219.

1. ACESSO À JUSTIÇA. 2. PROCESSO CIVIL. 3. TABELIONATO
DE NOTAS. 4. DIREITO NOTARIAL. 5. NOTÁRIO. I. Zufelato,
Camilo, orient. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: SOUSA, Marilia Reato Silva de

Título: A atuação dos tabelionatos de notas como instrumento de acesso à justiça: possibilidades diante de uma visão mais atual do acesso à justiça

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Racionalidade jurídica e direitos fundamentais na construção do Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

RESUMO

SOUSA, Marília Reato Silva de. **A atuação dos tabelionatos de notas como instrumento de acesso à justiça:** possibilidades diante de uma visão mais atual do acesso à justiça. 2019 f.133 Dissertação/Tese (Mestrado/Doutorado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

O acesso à justiça é tema complexo, porém essencial ao adequado funcionamento de um Estado Democrático de Direito. Os notários são uma instituição que se originou junto com a civilização, justamente para atender demandas sociais, o que continuam fazendo até os dias atuais. Nesse contexto, propõe-se estudar as possíveis contribuições dos tabelionatos de notas ao acesso à justiça. Primeiramente foi feito um estudo e uma reinterpretação dos termos acesso à justiça e jurisdição. Acesso à justiça envolveria, sob esse novo aspecto, situações de alta relevância social em que o Estado de alguma forma atua, mas que não envolvam, necessariamente, conflitos. Então, foi analisada a origem do notariado e suas funções social e econômica. Finalmente, propôs-se ao estudo das formas de contribuição do notariado ao acesso à justiça, visto aqui nessa concepção mais ampla, abrangendo também aspectos relacionados à desburocratização, desjudicialização e à segurança jurídica. Propôs-se um estudo das contribuições dos notários sob as óticas da superação dos óbices de acesso à justiça, além de sua atuação em atos mais específicos, proporcionando mais uma via de acesso a um sistema de justiça que se apresenta como “multiportas”. Tudo isso diante do objetivo de se atingir uma cultura de pacificação social, como proposta pelo legislador brasileiro. Ao final, foram analisadas algumas propostas de novas formas de contribuição dos notários, como veículos de acesso à justiça, desburocratizando e desjudicializando na medida do que for possível diante da necessidade de se garantir segurança jurídica à sociedade. Concluiu que, longe de burocracia desnecessária, o tabelião de notas é importante veículo de acesso à justiça, com capacidade de receber ainda mais atribuições para servir melhor à sociedade.

Palavras-chave: acesso à justiça; tabelionato de notas; segurança jurídica; desjudicialização; desburocratização; pacificação social.

ABSTRACT

SOUSA, Marília Reato Silva de. **Public Notary acting as an instrument to access to justice:** possibilities in face of a more current vision of access to justice. 2019 f.133 Dissertação/Tese (Mestrado/Doutorado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

Access to justice is a complex issue, but essential to the proper functioning of a democratic state of law. Notaries are an institution that originated along with civilization, precisely to meet social demands, and this continues to occur to the present day. In this context, it is proposed to study the possible contributions of notaries to access to justice. First, there was a study and a reinterpretation of the terms access to justice and jurisdiction. Access to justice would involve, under this new aspect, situations of high social relevance in which the State somehow acts, but which do not necessarily involve conflicts. Then, the origin of the notary and its social and economic functions were analyzed. Finally, it was proposed to study ways of notarial contribution to access to justice, seen here in this broader conception, also covering aspects related to debureaucratization, dejudicialization and juridical security. It was proposed a study of notaries' contributions under the optics of overcoming the obstacles to access to justice, in addition to its action in more specific acts, providing another way of access to a system of justice that presents itself as "multiport". All this in view of the goal of achieving a culture of social pacification, as proposed by the Brazilian legislature. At the end, some proposals were analyzed for new forms of notaries' contribution, as access to justice' vehicles, debureaucratizing and dejudicializing as much as possible in the face of the need to guarantee juridical security to society. In conclusion, far from unnecessary bureaucracy, notaries are an important vehicle for access to justice, with the capacity to receive even more attributions to better serve the society.

Keywords: access to justice; public notary; juridical security; dejudicialization; debureaucratization; social pacification.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. ACESSO À JUSTIÇA: DO IMPACTO DAS MUDANÇAS SOCIAIS EM SEU ESTUDO	11
1.1. Ideias iniciais	11
1.2. As mudanças sociais e o acesso à justiça	21
1.3. Conceito mais atual de acesso à justiça	30
2. DO CONCEITO DE JURISDIÇÃO E DA JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA	34
2.1 Conceito de jurisdição	34
2.2 Jurisdição voluntária	43
3. HISTÓRICO E FUNÇÃO DO NOTARIADO	56
3.1 Histórico da atividade	56
3.2 Função do notário	68
3.2.1 Natureza e regulação da atividade	68
3.2.2 Função do notário na sociedade	71
3.2.3 Função do notário na economia	80
4. DA POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO DO TABELIONATO DE NOTAS PARA O ACESSO À JUSTIÇA	85
4.1 Análise da atuação do tabelião e óbices do acesso à justiça	86
4.1.1 Custas	86
4.1.2 Possibilidades das partes: do conhecimento do direito	93
4.2 A atuação do notário como exercício de jurisdição: uma forma de efetivação do sistema multiportas	94
4.3 Exemplos de efetiva contribuição do notário ao acesso à justiça	99
4.3.1 Inventários, separações e divórcios	99
4.3.2 Apostilamento de documentos	101
4.4 Sugestões de novas formas de acesso à justiça por meio do tabelionato de notas	102
4.4.1 Ampliação do inventário, separação e divórcio extrajudiciais	104
4.4.2 Testamentos cerrado, público e particular	104
4.4.3 Mudança de regime de bens no casamento	106
4.4.4 Adoção de maiores de 18 anos	106
4.4.5 Atos de sociedades empresárias e reconhecimento de firma por autenticidade em documentos particulares	107
4.4.6 Adjudicação compulsória de compromisso de compra e venda	108
4.4.7 Usucapião extrajudicial	109
4.4.8 Mediação e conciliação	111

CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS	121
ANEXO 1	130
ANEXO 2	133

INTRODUÇÃO

As nuances da atividade notarial são amplamente desconhecidas na sociedade brasileira, até mesmo no meio acadêmico dos estudiosos do Direito, pois o direito notarial é pouco lecionado em nossas universidades. Isso contribui para uma série de equívocos e de presunções falsas oriundas desse desconhecimento, como a ideia de que o notário não passa de burocracia desnecessária quando, na verdade, ele é um importante instrumento de acesso à justiça e que exerce relevantes funções sociais e econômicas. Assim, esse estudo pretende entender como essa contribuição dos tabelionatos de notas para o acesso à justiça ocorre e vislumbrar, ainda que brevemente, quais novas formas de contribuição podem ser implementadas.

Para isso, primeiramente, foi necessário entender melhor os conceitos de acesso à justiça, de jurisdição e de jurisdição voluntária. Os primeiros dois capítulos, portanto, foram dedicados ao acesso à justiça e à jurisdição, abrangendo a jurisdição voluntária também, com o objetivo de embasar a sua relação com a atividade dos notários. No entanto, serão ofertadas novas perspectivas a esses conceitos, tendo em vista o objetivo de se atingir uma cultura de pacificação social.

Busca-se quebrar o forte paradigma de acesso à justiça e de jurisdição estritamente relacionados ao conflito e ao Poder Judiciário. O objetivo é demonstrar que é possível o acesso à justiça e o exercício da jurisdição em situações de normalidade que sejam relevantes à sociedade: por sua importância essas situações devem ser reguladas adequadamente e de, alguma forma, tuteladas pelo Estado.

Mas, isso não pressupõe, necessariamente, uma atuação do Poder Judiciário ou mesmo a existência de conflito. Ao contrário, uma atuação do Estado nesse sentido poderá evitar o conflito ou facilitar sua solução. Esse entendimento implica em uma mudança de mentalidade que pode ser a peça chave para que nossa sociedade se transforme de uma cultura de conflitos para uma de pacificação social, como pretende o legislador brasileiro.

É sob essa nova ótica de pacificação social que se pretende introduzir os estudos relacionados à atividade do notário, objeto da parte final dessa dissertação. No terceiro capítulo serão abordados o histórico, a natureza e as funções social e econômica do notário. Com isso, se busca, de alguma forma, elucidar melhor o leitor sobre a atividade notarial derrubando quaisquer falsas ideias pré-concebidas que possam impedir a adequada compreensão do tema.

Entender as origens do notariado, sua natureza jurídica e funções social e econômica é essencial também para a análise da atuação do tabelião de notas como instrumento de acesso à justiça e, ainda, para identificar possíveis campos novos de contribuição.

Assim, esse estudo servirá de base para a análise presente no quarto capítulo: as possíveis formas de contribuição do tabelionato de notas para o acesso à justiça. Serão analisadas as contribuições diante dos óbices de acesso à justiça idealizados por CAPPELLETTI e GARTH, incluindo a possibilidade de atuação notarial como mais uma porta de acesso à justiça. Também serão apresentados exemplos de atos específicos em que o notário atua em prol de uma melhora no acesso à justiça.

Finalmente, serão apresentadas, com base em todo o estudo e análise feitos, algumas sugestões de novas atividades que poderiam ser atribuídas aos notários ou que já foram, mas ainda não estão plenamente efetivadas. Tudo isso com o objetivo de contribuir, ainda que minimamente, para o desenvolvimento de mecanismos que proporcionam uma melhora no acesso à justiça através dos notários.

Importante ressaltar que a ideia de acesso à justiça aqui trazida é mais ampla, e abrange não só a atuação dos notários como alternativa ao Poder Judiciário (desjudicialização), mas também sua atuação como mecanismos de desburocratização e de maior segurança jurídica.

Na conclusão desse trabalho as ideias principais serão retomadas e conectadas, de forma a sintetizar todo o estudo e comprovar o grande potencial de contribuição dos notários para a sociedade, sob o viés do acesso à justiça. Espera-se que, ao final, o leitor já tenha superado quaisquer premissas falsas que possa ter sobre a atividade notarial, pois esse é o primeiro passo para visualizar a real contribuição do notário para o acesso à justiça, bem como as possibilidades para uma atuação ainda mais expressiva nessa seara.

Ao longo de sua história, o notário sempre caminhou junto à sociedade atendendo a todas as demandas que lhe tenham sido solicitadas. Não será diferente agora. É possível contribuir ainda mais, basta uma regulação adequada de novas atribuições. Se os casos de sucesso apresentados nesse trabalho forem um indicativo, os impactos benéficos ao acesso à justiça e à sociedade como um todo tendem a ser bastante expressivos.

1. ACESSO À JUSTIÇA: DO IMPACTO DAS MUDANÇAS SOCIAIS EM SEU ESTUDO

1.1. Ideias iniciais

Antes que se adentre ao objeto dessa dissertação propriamente dito, é essencial que se passe por alguns conceitos iniciais, fundamentais ao desenvolvimento do trabalho como um todo, em especial o de acesso à justiça.

Trata-se de uma ideia altamente complexa e que já foi muito revisitada ao longo dos anos. Isso é natural, pois como observou GRINOVER, a sociedade evolui e as normas devem ser interpretadas considerando a necessidade de sua adaptação às circunstâncias atuais, através do método evolutivo¹. Inclusive, para a autora, um dos exemplos mais significativos da interpretação evolutiva está justamente no direito de acesso à justiça². Para ALVES DA SILVA, “o significado atribuído ao termo ‘acesso à justiça’ varia conforme a época, a perspectiva teórica ou mesmo a conveniência política.”³ Assim, para se entender o conceito atual, é necessário entender sua evolução histórica, que passa necessariamente pela evolução da sociedade como um todo.

O objetivo aqui não é esgotar o assunto, até porque, ainda que se admita isso como possível, exigiria um estudo muito mais aprofundado que não faz parte do objetivo dessa dissertação. Não há aqui pretensão de se criar uma definição de acesso à justiça. Nesse momento, o objetivo é apenas estudar o instituto para, ao final, chegar a uma delimitação que possa nos assistir ao desenvolvimento dessa dissertação.

Feitas as ressalvas iniciais, passamos a tratar do acesso à justiça.

Segundo CAPPELLETTI e GARTH, em obra renomada sobre o tema, a expressão “acesso à justiça” é de definição reconhecidamente difícil, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico, quais sejam: sua acessibilidade, que deve ser igualitária a todos os cidadãos; e seus resultados, que devem ser individual e socialmente justos. Os autores seguem afirmando sua recusa em aceitar como imutáveis quaisquer procedimentos e instituições da Justiça. E continuam, mencionando que o conceito de acesso

¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2018. p. 112

² GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.**, 2018. p. 115

³ ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. Tese (Livre-docência) - Departamento de Direito Privado e Processo Civil -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018. p. 32

à justiça tem sofrido grandes transformações, que correspondem a transformações equivalentes no estudo e ensino do processo civil⁴.

Por muito tempo, o acesso à justiça era tido como apenas e tão somente o direito de estar em juízo, embora hoje já esteja pacificado que sua abrangência é significativamente maior.

É sabido que o Estado, ao proibir que o cidadão defenda diretamente seus próprios direitos (proibição da autotutela, que é aplicável a quase todos os direitos, em prol da manutenção da paz social), precisou criar um instrumento substitutivo, que garantisse aos cidadãos a defesa (ainda que indireta) de seus direitos, de forma segura, eficaz e capaz de garantir a ordem social. E foi dessa maneira que surgiu a obrigação do Estado de prestar a tutela jurisdicional garantindo a seus cidadãos uma via de acesso à justiça.

Naturalmente, uma vez que o Estado suprimiu a resolução privada de conflitos, ele também assumiu a obrigação de solucioná-los. E foi então que surgiu o dever de fornecer ao cidadão uma prestação estatal consistente na resolução do litígio, que é a prestação jurisdicional. E com o surgimento de um dever, surgiu também o direito a ele correlato, ou seja, um direito subjetivo dos particulares à referida prestação jurisdicional, ou seja, o direito de ação⁵.

Para NERY, “o princípio constitucional do direito de ação garante ao jurisdicionado o direito de obter do Poder Judiciário a tutela jurisdicional adequada. Por tutela adequada entende-se a que é provida da efetividade e eficácia que dela se espera.”⁶

Sobre o acesso à justiça, GRINOVER faz um estudo histórico apontando que o Estado Liberal supervalorizou o Poder Legislativo. Segundo a autora, com o direito dominado pelas codificações havia pouco ou nenhum espaço para interpretação das normas, o que deixava o Poder Judiciário com uma esfera fraca de intervenção, que visava apenas à manutenção do *status quo*⁷. No mesmo sentido, MARINONI aponta que a supervalorização do princípio da legalidade no Estado Liberal de Direito surgiu diante da necessidade de frear

⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 8-9

⁵ MARQUES, Jose Frederico. **Ensaio sobre a jurisdição voluntária**. Campinas: Millennium, 2000. p. 53

⁶ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 197

⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.**, 2018. p. 124

os desmandos do regime anterior, resultando numa proibição aos aplicadores do direito de invocar qualquer direito que se chocasse com a lei, por mais relevante que fosse⁸.

E segue o autor relatando que antes desse período o direito não decorria da lei, mas da jurisprudência e da doutrina admitindo-se uma grande pluralidade de fontes, muitas vezes até concorrentes entre si. Assim, a criação do Estado Legislativo transformou significativamente as concepções de direito e de jurisdição. O autor ainda menciona que a intenção da transformação operada pelo Estado Legislativo era conter os abusos dos outros dois poderes, o que, como apontado pelos autores, têm seus méritos.⁹

CAPPELLETI e GARTH apontam que nos estados liberais dos séculos XVIII e XIX, os procedimentos de solução de conflitos refletiam uma filosofia essencialmente individualista dos direitos, que era prevalecente na época. O direito de acesso à justiça (aqui ainda visto dentro dos limites do direito de ação) era tido como um direito meramente formal, pois como “direito natural” que era, não precisava de uma ação estatal para sua proteção. Ao Estado cabia apenas não permitir que tais direitos fossem infringidos por outros, numa conduta meramente passiva¹⁰.

Ainda, MARINONI aponta que essa supervalorização da lei, com sua validade condicionada exclusivamente à autoridade de sua fonte de produção, tornou impossível controlar os abusos da legislação, que não precisava ter nenhuma correlação com princípios de justiça. Isso trouxe uma exacerbada simplificação da atividade do Judiciário, limitado à aplicação mecânica das normas. E faz uma crítica: o positivismo jurídico, concebido para manter a ideologia do Estado Liberal, acabou por se tornar, ele mesmo, uma ideologia também. Isso permitiu que a sociedade se desenvolvesse sob um sistema legal que, sem tratar de modo adequado os desiguais, reforçou e ampliou essa desigualdade¹¹.

Ainda nesse contexto, GRINOVER afirma que somente no início do século XX, com a Revolução Industrial, os direitos sociais foram inseridos nos ordenamentos jurídicos, o que acabou por formar Estados de perfil intervencionista (os chamados *Welfare States* ou, em

⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil volume 1.** 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. P. 16

⁹ “A transformação operada pelo Estado legislativo teve a intenção de conter os abusos da administração e da jurisdição. Com isso, obviamente, não se está dizendo que o sistema anterior ao do Estado legislativo era melhor. Não há dúvida de que a supremacia da lei sobre o Judiciário teve o mérito de conter as arbitrariedades de um corpo de juízes imoral e corrupto.” (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.**, 2017. P. 17)

¹⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Op. cit.**, 1988. p. 9

¹¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.**, 2017. P. 17-20

português, Estados de Bem-Estar Social), onde o principal ator deixa de ser o Poder Legislativo e passa a ser o Poder Executivo, que deveria tornar efetivas as promessas do legislador. Mas, a autora alerta que mesmo os direitos sociais garantidos por esse Estado da modernidade tinham sua judicialização discutível, sendo que alguns autores chegaram a afirmar que tais direitos se tratavam de “poesia constitucional”¹².

E CAPPELLETTI e GARTH apontam ainda outro aspecto: no Estado liberal do *laissez-faire* só acessavam a justiça aqueles que tinham condições financeiras de arcar com os seus custos. O Estado não se preocupava em assistir aos mais desfavorecidos, considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso à justiça, também sob esse aspecto, era, portanto, formal, não efetivo¹³.

Nos países latino-americanos não foi diferente. Segundo SANTOS, o direito de ação, exercido através do Poder Judiciário, por muitos anos não ocupou as agendas políticas dos países latino-americanos. Para o autor, o juiz era visto apenas como um aplicador da letra da lei. A preocupação maior na construção dos Estados latino-americanos foi com o Poder Executivo, sendo o Poder Judiciário visto apenas como uma parte do seu aparato burocrático, controlado pelo Executivo e utilizado como seu instrumento¹⁴. Até então, a visão de acesso à justiça como sendo o acesso ao Poder Judiciário parece ainda prevalecer.

Foi somente com a crise gerada pela Segunda Guerra Mundial que essa visão começou a mudar. Primeiramente, o que ocorreu foram mudanças relevantes na postura dos juízes, que já enxergavam o modelo de Justiça reativa como insuficiente para atender todas as novas demandas sociais. Contudo, o verdadeiro divisor de águas foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que abrange os valores fundamentais da justiça e da dignidade humana e que serviu de base para as constituições que a seguiram¹⁵.

¹² GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.**, 2018. p. 123-124

¹³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Op. cit.** p. 9

¹⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. Disponível em: <http://sociological.dominiotemporario.com/doc/REVOLUCAO_DEMOCRATICA_JUSTICA.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018. p. 11

¹⁵ “Os catálogos de direitos instituídos nos documentos constitucionais incluíam, além dos clássicos direitos de defesa, o direito às prestações estatais, chamadas de direitos sociais. Sua judicialização era discutível; alguma doutrina, inclusive, afirmou tratar-se de ‘poesia constitucional’. Seja como for, os direitos sociais representavam a dimensão da igualdade como promessa da modernidade. Nesse caminho histórico, observa-se ainda que a crise mundial gerada pela Segunda Guerra implicou grande mudança na postura dos juízes, uma vez que o modelo reativo da justiça não conseguia impedir as graves injustiças cometidas e o Poder Executivo não implementava adequadamente as promessas do Estado Social. A partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em todas as constituições os valores fundamentais da justiça e da dignidade humana foram interiorizados pelos Estados, pronunciando-se o advento da Era das Constituições. Ao longo desse processo, consolidam-se as ideias em torno do controle da constitucionalidade pelos tribunais (constitucionais ou comuns) e o Judiciário assume

Assim, desde a segunda metade da década de 1960 os valores relacionados aos direitos fundamentais têm sido uma influência no desenvolvimento dos sistemas de justiça. No Brasil, o que se verifica é que no decorrer do século XX várias reformas legislativas indicaram o reflexo da evolução mundial do tratamento desses direitos no Brasil, tendo sido registradas relevantes adaptações no arranjo institucional da atuação jurisdicional¹⁶.

No mesmo sentido, SANTOS afirma, ainda, que a partir do final da década de 1980, o Poder Judiciário passou a adquirir maior proeminência no mundo em geral, incluindo os países latino-americanos. Isso se reflete num entendimento mais amplo e profundo do controle de legalidade baseando-se, muitas vezes, na tendência de constitucionalização do direito ordinário como estratégia de outorgar mais garantias aos direitos dos cidadãos¹⁷.

Com isso, o Poder Judiciário assumiu, de uma vez por todas, seu papel como um dos Poderes do Estado¹⁸. E, de acordo com SANTOS, isso decorreu de dois fatores. Primeiro, o desenvolvimento de um novo mercado, que necessita de um Judiciário rápido e eficaz (ou um “acesso à justiça” mais rápido e eficaz), que permita segurança de que os negócios firmados serão cumpridos¹⁹. Segundo, o desmantelamento do Estado social, que não tem sido efetivo ao entregar aos cidadãos os direitos a eles garantidos na Constituição Federal de 1988²⁰.

uma posição mais ativa. Chega-se, assim, do Estado Social - que não havia conseguido concretizar os direitos sociais - ao advento do Estado Democrático Constitucional.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.**, 2018. p. 124-125)

¹⁶ MEZZARROBA, Orides e STRAPAZZON; Carlos Luiz. Direitos fundamentais e a dogmática do bem comum constitucional. **Sequência**, Florianópolis, n.64, pp.335-372, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n64p335>>. Acesso em: 28 jan. 2018. p. 10

¹⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Op. cit.** p 12

¹⁸ “Ao abandonar o *low profile* institucional, o judiciário assume-se como poder político, colocando-se em confronto com os outros poderes do Estado, em especial com o executivo. Esta proeminência e, consequentemente, o confronto com a classe política e com outros órgãos de poder soberano manifestaram-se, sobretudo, em três campos: no garantismo de direitos, no controle da legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Op. cit.** p 12)

¹⁹ Nesse sentido, ANNONI defende que a morosidade e ineficácia da prestação jurisdicional afetam também as transações comerciais não atingidas por nenhuma lide: pois para evitar a todo o custo ter que recorrer ao Poder Judiciário, eles cercam-se de práticas garantistas nos contratos que os oneram, como garantias excessivas. E segue afirmando que “a morosidade da justiça, portanto, além de atacar diretamente o direito humano de acesso à justiça dentro de um prazo razoável, é causa de inúmeros outros ônus sociais, como os encargos contratuais, as dificuldades de financiamentos e investimentos e ainda as lesões aos direitos do consumidor, onerando também o próprio Estado e, por conseguinte, todo cidadão.” (ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça em um prazo razoável**. Tese (Doutorado). Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/89512/237029.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 set. 2018. p. 185)

²⁰ “O protagonismo dos tribunais emerge desta mudança política por duas vias: por um lado, o novo modelo de desenvolvimento assenta nas regras de mercado e nos contratos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um judiciário eficaz, rápido e independente; por outro lado, a precarização dos direitos econômicos e sociais passa a ser um motivo de procura do judiciário. Muita da

De fato, o autor segue apontando que esse movimento também ocorreu em países semiperiféricos como o Brasil, que com a Constituição Federal de 1988 ampliou o rol de direitos dos cidadãos e o fez incluindo, de uma só vez, direitos de primeira, segunda e terceira gerações²¹²²²³.

De fato, toda essa evolução social passou a ser refletida nas normas jurídicas. A nossa Constituição Federal de 1988, por exemplo, consagrou diversos direitos e garantias fundamentais aos seus cidadãos, dentre eles, o tão comentado Direito de acesso à justiça. O direito de ação, objeto art. 5º, inciso XXXV (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”), da Constituição Federal Brasileira, visto como a contrapartida do Estado em face da proibição da autotutela, é o direito que o cidadão possui de buscar no Estado meios eficazes de ter efetivado um direito substancial seu. “O *jus actionis*

litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao dismantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde etc.). (...) O que significa que a litigação tem a ver com culturas jurídicas e políticas, mas também com o nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentem essa aplicação.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Op. cit.** p 13-14)

²¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Op. cit.** p 14

²² A doutrina e os tratados internacionais que regulam os chamados “direitos humanos” passaram por uma imensa evolução ao longo dos últimos anos, em especial após a 2ª Guerra Mundial. Foi nesse novo contexto que se formou um consenso mundial de que o ser humano é detentor de direitos fundamentais, inerentes à sua condição, e que tais direitos precisam ser reconhecidos e respeitados para que a todos seja garantida uma existência digna. Por essa razão, que esses tratados garantem direitos que hoje são tidos como básicos do ser humano, como os direitos à vida, à liberdade, a não submissão à tortura e à escravidão, além de direitos tidos como sociais, como o direito ao trabalho, à moradia, à alimentação, entre outros. E, entre esses direitos, estão os direitos de acesso à Justiça e de tutela jurisdicional adequada, como se verá adiante. Sobre esses direitos fundamentais, cumpre mencionar rapidamente que a doutrina especializada os divide em três tipos, ou gerações. Assim, temos a primeira geração, que trata de direitos relacionados à liberdade; a segunda geração, com direitos relacionados à igualdade; e a terceira geração, com direitos relacionados à fraternidade. A nomenclatura “gerações” ou “dimensões” decorre do fato de que o reconhecimento desses direitos ocorreu em etapas, conforme a evolução da civilização pós-guerra, sendo que a etapa subsequente sempre vinha para complementar a etapa anterior. Assim, os direitos chamados de primeira geração são direitos “negativos”, pois se referem à imposição de limites ao poder do Estado, de forma a garantir liberdades aos seus cidadãos. São os direitos civis e políticos e possuem caráter individual. Já os direitos de segunda geração, chamados de direitos sociais, econômicos e culturais, foram reconhecidos em momento posterior, possuem titularidade coletiva e um caráter “positivo”, pois exigem a atuação do Estado para serem cumpridos (ex.: direito à educação, saúde, etc.). Finalmente, os direitos de terceira geração são relacionados ao desenvolvimento e progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos. São direitos transindividuais, destinados à proteção do gênero humano como um todo. Em âmbito nacional, os direitos humanos são chamados direitos fundamentais, e passaram por uma evolução similar, embora hoje em sua maioria estejam positivados na Constituição Federal de 1988. Assim, direitos fundamentais são aqueles tidos como inerentes à qualidade de ser humano, positivados dentro de uma ordem jurídica interna. E é sob essa ótica da dignidade humana que hoje se enxerga e interpreta os chamados direitos fundamentais, que são tidos como princípios e, nesse sentido, como mandados de otimização. Ou seja, sua positivação constitui o norte desejado pelo constituinte para a sociedade brasileira, um objetivo a ser perseguido.

²³ “No que tange às reflexões sobre o acesso à justiça, a década de 80 termina com a consagração dessas expectativas pela Constituição Federal de 1988, que buscou reunir as reivindicações dos movimentos sociais, proclamando direitos sociais, coletivos e difusos, mas também reconhecendo direitos e garantias individuais, dentre eles o acesso à justiça, consagrado no art. 5º, inciso XXXV. Assim, no plano da validade, a Constituição Federal de 1988 equiparou as relações resultantes da igualdade jurídico-formal e da desigualdade socioeconômica, aliando os estudiosos do processo civil e da justiça social em um movimento em prol da eficácia desses direitos.” (ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 247)

é um direito individual, um direito público subjetivo emanado do *status civitatis*, que se filia ao direito de petição”²⁴. Ou seja, a Constituição garante ao particular o direito de acesso ao Poder Judiciário sempre que alegue sofrer lesão a algum outro direito²⁵.

No mesmo sentido, GRINOVER aponta que o novo modelo do Estado Democrático adotou a supremacia da norma constitucional, o que aumenta significativamente a atuação do Poder Judiciário, que, através do preenchimento de lacunas nas normas, assume o papel da efetivação dos direitos garantidos pelas novas Constituições²⁶.

Para MARINONI, o princípio da legalidade não pode mais ser visto como era no positivismo clássico, dado o atual contexto de formação da lei. Segundo o autor, foi necessário resgatar a substância da lei, além de encontrar instrumentos capazes de permitir sua conformação e limitação a princípios de justiça. E a solução encontrada foi colocar esses princípios de justiça em uma posição de superioridade em relação à lei, nas Constituições, que, ainda, tornaram-se mais rígidas. Assim, instaura-se a supremacia da constituição, o que afetou, segundo o autor, a tarefa dos juristas, que passaram a ter que compreender a lei à luz da Constituição, ao invés de apenas descrevê-la. E isso implica em uma ruptura com o positivismo do Estado Liberal²⁷.

Atualmente já está pacificado que “as normas consagradoras de direitos fundamentais afirmam valores, os quais incidem sobre a totalidade do ordenamento jurídico e servem para iluminar as tarefas dos órgãos judiciários, legislativos e executivos.”²⁸ E, ao instituir valor, a norma de direito fundamental regula as relações entre sujeitos privados, e entre eles e o Estado.

Mais do que isso, como mencionado anteriormente, toda essa evolução social também gerou impactos na interpretação do Direito e, conseqüentemente, na própria definição

²⁴ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 53

²⁵ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 52

²⁶ “O Estado Democrático Constitucional sobressai do Estado Liberal e do Estado Social, implicando superação desses modelos, com a supremacia da norma constitucional e o acolhimento do valor ‘participação’ na formação e nos processos discursivos das decisões estatais. Nessa nova organização política, o judiciário assume a função dos outros Poderes em relação à observância da Constituição e da efetivação os direitos fundamentais por ela garantidos e uma função de garantia. A função de garantia é voltada a colmatar, em especial, no caso brasileiro, as lacunas contingenciais, que como reconhecido na doutrina são sempre reparáveis, pois se trata de aplicar a norma constitucional. (...) E resulta daí a função de equilíbrio em relação ao Legislativo e Executivo. Assim o conceito tradicional do princípio da separação dos Poderes, oriunda do Estado Liberal, transforma-se em uma nova interpretação e nela o Poder Judiciário tem função de controle, equilíbrio e garantia. Este é o modelo também adotado no Brasil pela Constituição de 1988.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.**, 2018. p. 125-126)

²⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.**, 2017. P. 39-42

²⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**, 20 jul. 2004. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15441-15442-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018. p.2.

de acesso à justiça, que se viu, mais uma vez, tendo seu sentido reinterpretado diante das mudanças sociais.

Ora, como afirmam CAPPELLETTI e GARTH:

“(...) a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.”²⁹

Assim, verifica-se que a visão de acesso à justiça já apresenta mudança. Apesar de ainda muito atrelado ao direito de ação, o acesso à justiça começa a ser visto sob a ótica de atingimento de certos resultados para o cidadão. O procedimento, assim, perde um pouco de seu protagonismo e cada vez mais é visto como meio, não fim.

É com base nesse entendimento mais moderno que CAPPELLETTI e GARTH passaram a estudar os óbices do acesso à justiça, na tentativa de contribuir para sua superação. A ideia deixa de ser o procedimento em si, mas a identificação do que impede um acesso à justiça efetivo, para então passar aos estudos de como superar cada óbice. E os principais obstáculos ao acesso à justiça indicados pelos autores são: (A) Custas judiciais; e (B) Possibilidades das partes, dividida em: 1) recursos financeiros; 2) aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa, e 3) litigantes eventuais e habituais.

Identificados esses óbices pela doutrina e diante desse significado já ampliado de acesso à justiça, o que se verificou nos países Ocidentais, a partir de 1965, foram ondas de reformas legislativas que buscaram suprir os obstáculos apontados. Essas ondas abrangeram, primeiro, a assistência judiciária; segundo, representação jurídica para os interesses difusos; e terceiro, o que os autores chamam de “enfoque de acesso à justiça”, que inclui as ondas anteriores, mas vai além, atacando de forma articulada as barreiras de acesso à justiça de modo geral³⁰.

Essa “terceira onda” centra sua atenção nas instituições, nos procedimentos e mecanismos de resolução e prevenção de conflitos nas sociedades modernas (ou seja, já se admite acesso à justiça fora do Poder Judiciário). Assim, as duas primeiras ondas se incluem

²⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Op. cit.** 1988. p. 11-12

³⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Op. cit.** 1988. p. 31

nessa terceira, como algumas das possibilidades de melhoria do acesso, dentre tantas outras³¹. E CAPPELLETTI e GARTH vão além afirmando que “entre outras coisas, nós aprendemos, agora, que esses novos direitos frequentemente exigem novos mecanismos procedimentais que os tornem exequíveis.”³²

Segundo BUENO, essa terceira onda de acesso à justiça propugna um novo meio de ser pensado o processo, enquanto realizador de direito material. Trata-se de pensar o processo civil de forma que ele garanta que se realizem plenamente os direitos e fruições previstos no direito material³³. E, aponta o autor que é por isso que a proposta dessa terceira onda de acesso à justiça reside na criação de formas alternativas de solução de conflitos, na criação de novos procedimentos adequados ao direito material controvertido e nas reformas das leis processuais para torná-las mais aderentes às realidades externas do processo. E porque não pensar em outras formas de acesso, como a prevenção de conflitos ou a simples realização dos direitos materiais aos cidadãos (com ou sem intervenção estatal, a depender da opção política-legislativa), sem que seja necessário reivindicá-los, independentemente do meio? Entendemos plenamente possível se tratar de acesso à justiça sem que exista, necessariamente, conflito.

Assim, defende BUENO que o acesso à justiça não é apenas levar determinado direito ou interesse ao Estado-juiz, pois não é suficiente a representação judicial do direito. É essencial uma atuação jurisdicional que leve em consideração a realização dos direitos no plano material, fora do processo³⁴.

³¹ “Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial e extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, *mas vai além*. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.” (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Op. cit.** 1988. p. 67-68)

³² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Op. cit.** 1988. p. 69

³³ “A chamada ‘terceira onda de acesso à justiça’ propugna um novo meio de ser pensado o próprio processo enquanto realizador do direito material, levando em conta, aprimorando, o enfoque das ‘duas primeiras ondas de acesso à justiça’. Trata-se, a bem da verdade, de assumir, expressa e conscientemente, que o processo civil deve ser pensado de uma tal forma que garanta, na sua plenitude, as realizações e as fruições asseguradas no plano do direito material. Às técnicas características da ‘primeira’ e da ‘segunda’ ‘ondas de acesso à justiça’, assim, devem ser somadas outras para generalizar a tutela processual de quaisquer direitos materiais.” (BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. p. 82)

³⁴ “É neste sentido que a proposta desta ‘terceira onda de acesso à justiça’ reside muito mais na criação de mecanismos alternativos de solução de conflitos, que dispensem ou, quando menos, flexibilizam a atuação da função jurisdicional; a criação de novos procedimentos de acordo com as vicissitudes do direito material controvertido e, de forma ampla, as reformas das leis processuais para que elas sejam mais aderentes às realidades externas ao processo. Não se trata, pois, de apenas criar condições de *acesso à justiça* no sentido de fazer que um determinado direito ou interesse seja levado para apreciação do Estado-juiz mas, muito além disto,

E foi diante desse novo contexto que a doutrina passou a estudar quais mudanças poderiam ser feitas na legislação para melhorar o acesso à justiça. Por isso, tantas reformas legislativas nesse sentido no Brasil nos últimos anos tendo culminado, inclusive, com a promulgação de um novo Código de Processo Civil, em 2015.

Segundo GRINOVER, mesmo que ainda existam muitas providências a serem tomadas, já avançamos muito na primeira onda, a do acesso aos menos favorecidos, com os Juizados Especiais, a Defensoria Pública e o incremento da justiça conciliativa, o que não significa dizer que não é possível ir além e diminuir ainda mais esse óbice. A autora segue afirmando que o Brasil foi pioneiro no trabalho com a segunda onda, ao institucionalizar a tutela jurisdicional dos interesses metaindividuais³⁵.

No mesmo sentido, PATAH afirma que o acesso à justiça, que de fato era tão necessário para nossa população carente de recursos materiais e intelectuais, parece ter atingido o seu objetivo nos âmbitos da primeira e segunda ondas de acesso à justiça³⁶.

Mas, aqui é importante fazer uma ressalva: justamente pela carência de recursos intelectuais de nossa população mais desfavorecida é que, além da melhora da gratuidade, é necessário que se estude formas de melhorar o acesso à informação pelos cidadãos, pois é essencial que eles tomem melhor conhecimento de seus direitos e dos meios disponíveis no ordenamento jurídico para garanti-los. Ou seja, ainda cabem melhorias nos âmbitos das primeiras duas ondas de acesso à justiça.

Ainda assim, o que mais tem preocupado os especialistas é a terceira onda, o modo de ser do processo, que tem sido fruto de diversos estudos para a introdução de novos instrumentos de aceleração, desformalização e informatização do processo, além do Código de Processo Civil de 2015, que trouxe novas técnicas e novos institutos³⁷.

E foi todo esse contexto que levou os doutrinadores a um entendimento de que a visão tradicional de acesso à justiça não se adequa mais à realidade social. Para garantir todos os direitos aos cidadãos, era preciso ampliar o próprio conceito de acesso à justiça, como será melhor detalhado adiante.

de uma concepção que admite não ser suficiente a *representação* judicial de um direito. É mister também que a *atuação* jurisdicional possa tutelá-lo adequada e eficazmente, *realizando-o* no plano exterior ao processo, no plano material.” (BUENO, Cassio Scarpinella. **Op. cit.** 2013. p. 82-83)

³⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 77-78

³⁶ PATAH, Priscila Alves. **Direito Registral: retificação administrativa de área de imóvel rural.** Curitiba: Juruá, 2018. p. 26-27

³⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 77-78

1.2. As mudanças sociais e o acesso à justiça

Antes que se analise o conceito de acesso à justiça, todavia, é necessário entender os impactos que todas as transformações sociais relatadas tiveram nesse acesso, apenas brevemente mencionadas no item anterior. Se, por um lado, evoluímos no sentido da adoção de uma ideia bem mais abrangente de quais são os direitos dos cidadãos e da sociedade (vista aqui de modo coletivo), além de compreendermos melhor a necessidade de uma atuação mais positiva do Estado para sua efetivação; por outro, isso causou um grande aumento da conflituosidade (decorrente, ao menos em parte, da incapacidade do Estado de “entregar” direitos materiais constitucionalmente garantidos) e um conseqüente aumento no número de demandas, que não podem ser devidamente atendidas pelo Poder Judiciário. Tudo isso acaba por comprometer o próprio acesso à justiça.

Basicamente, com tantas mudanças na sociedade, as pessoas, detentoras de “novos” direitos e cada vez mais cientes deles, passaram a buscar, de forma crescente, o Poder Judiciário para efetivá-los diante da ineficácia do Estado. Nos dizeres de SANTOS, “temos, assim, o sistema judicial a substituir-se ao sistema da administração pública, que deveria ter realizado espontaneamente essa prestação social”³⁸. E esse processo foi ainda mais expressivo em países como o Brasil. Segundo SANTOS, as sociedades periféricas e semiperiféricas, como a brasileira, ao passar de regimes autoritários para democráticos, passaram também pelo que ele chama de “curto-circuito histórico”: em um único ato constitucional foram consagrados todos os direitos que nos países centrais foram resultado de um longo processo histórico. Isso gerou uma enorme dificuldade de efetivação de um amplo rol de direitos que não é respaldado por políticas públicas consolidadas, abrindo espaço para uma maior intervenção judicial³⁹.

No mesmo sentido, MEZZARROBA e STRAPAZZON, que apontam que, com tantas mudanças, nosso sistema de justiça passou a recepcionar conflitos cada vez mais volumosos e complexos, decorrentes de novas relações sociais (seja de trabalho, seja do cidadão com o poder público, seja decorrente de relações de consumo massificadas), tudo em face de valores relacionados à seguridade, à proteção e ao amparo social⁴⁰.

Segundo CAPPELLETTI e GARTH, na medida em que as sociedades cresceram em tamanho e complexidade, o próprio conceito de direitos humanos sofreu uma grande

³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Op. cit.** p 15

³⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Op. cit.** p 15-16

⁴⁰ MEZZARROBA, Orides; STRAPAZZON, Carlos Luiz, **op. cit.** p. 11

transformação e passou-se a reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos. Passou a ser esperada do Estado uma atuação positiva, no sentido de assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos⁴¹.

Nesse sentido, WATANABE aponta que a sociedade brasileira, ao passar por diversas transformações, se tornou uma sociedade de intensa conflituosidade, o que decorre de vários fatores, dentre eles, a economia de massa⁴². No mesmo sentido, GRINOVER, que aponta o adensamento populacional, a escassez de recursos, a concentração de riquezas nas mãos de poucos, entre outros, como fatores que geram crescentes conflitos na sociedade⁴³.

E WATANABE estuda a nossa conflituosidade há algum tempo. Em obra de 1988, já mencionou a complexidade crescente da sociedade brasileira, afirmando que ela atinge não apenas a estrutura da sociedade e as atividades econômicas, como também os cidadãos, pelas suas atividades cotidianas e por terem suas vidas presididas por relações de massa. O autor ainda menciona que muitos dos conflitos de nossa sociedade decorrem das várias contradições sociais, políticas, econômicas e regionais do nosso país. Aponta, ainda, a grande quantidade de conflitos causados pelo próprio Estado, que afirma ser o litigante mais frequente nos foros do país. Para ele, tudo isso gera uma enormidade de demandas que, ao serem encaminhadas ao Poder Judiciário, resultam numa carga de serviços que se agiganta cada vez mais⁴⁴.

GRINOVER também fala das contradições sociais, políticas e econômicas de nosso país afirmando ainda que nossas dimensões continentais devem ser consideradas, pois geram imensas variações em nossa sociedade, sendo possível até mesmo encontrar diversos Brasis dentro do Brasil. Mas, segue afirmando que isso deve guiar os legisladores e demais operadores do direito na busca da universalidade do acesso à justiça, considerando as especificidades de cada grupo social e buscando eliminar seus respectivos óbices de acesso⁴⁵.

Pois, toda essa conflituosidade leva a uma excessiva carga de processos submetidos ao Poder Judiciário o que, segundo WATANABE, vem gerando uma crise de

⁴¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Op. cit.** 1988. p. 10-11

⁴² WATANABE, Kazuo. **Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses.** Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018. p. 1-2

⁴³ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 33-34

⁴⁴ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e Processo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 130-132

⁴⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 80

desempenho e uma conseqüente perda de credibilidade⁴⁶, ou seja, mais um óbice de acesso à justiça a ser superado. ANNONI, no mesmo sentido, afirma que os indivíduos duvidam da capacidade do Poder Judiciário de entrega da prestação jurisdicional de forma satisfatória, além de temerem não suportar o tempo de espera, o que leva muitas pessoas a abandonarem seus direitos violados⁴⁷.

Sobre essa questão temporal, DINAMARCO também afirma que “de todos os nossos fantasmas, o que mais assombra é o tempo - o tempo-inimigo, que corrói direitos e contra o qual o juiz deve travar uma guerra sem tréguas, mas que até agora não aprendemos a combater.”⁴⁸

No mesmo sentido, RIBEIRO aponta que já “não é novidade que o Estado não vem cumprindo com o seu dever de prestar a tutela jurisdicional de forma satisfatória”⁴⁹. Aponta, ainda, que embora não haja unanimidade, vários autores já reconhecem a existência de uma profunda crise do Judiciário⁵⁰.

Mais do que pela doutrina, o que se afirma acima pode ser verificado por dados estatísticos. De acordo com o relatório Justiça Brasileira em Números, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2016 o Poder Judiciário brasileiro recebeu 29.400.000 novos processos, contra 24.100.000, no ano de 2010. Mais preocupante ainda é a quantidade de ações pendentes de resolução em nosso Judiciário, que em 2016 foi de 79.700.000, contra 61.900.000 em 2010⁵¹.

Esse aumento significativo de demandas submetidas a um Poder Judiciário estruturado ainda com forte base em uma visão do processo mais tradicional, formal e paternalista resulta em problemas crescentes no atendimento efetivo das demandas da

⁴⁶ WATANABE, Kazuo. **Op. cit.** p. 1-2

⁴⁷ ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 184

⁴⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova era do processo civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 12.

⁴⁹ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 26

⁵⁰ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 26-27

⁵¹ Dados disponíveis em:

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

⁵² “A série histórica dos processos novos aponta para aumento em quase todos os segmentos, à exceção dos tribunais superiores e da Justiça Militar Estadual, que tiveram retração de 2,5% e 15,1%, respectivamente. A série histórica mostra que, no período como um todo, o crescimento da demanda foi de 19,2%, apesar das reduções pontuais em 2010 e 2015.”, pg. 67, conforme relatório disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018

população. Esses problemas são resultado de uma maior demora na solução de conflitos, o que compromete, como já visto, a efetividade do acesso à justiça⁵³.

Em estudo sobre o direito de acesso à justiça em um tempo razoável, ANNONI afirma que a demora na prestação jurisdicional é, efetivamente, uma barreira ao acesso à justiça. Para ela, desde o século XI essa é uma mazela que assola a prestação jurisdicional, sendo que, se por um lado o custo do processo é um dos principais obstáculos ao acesso à justiça *stricto sensu*, por outro a demora na prestação é o principal obstáculo de acesso à justiça *lato sensu*⁵⁵.

Já foi mencionado aqui que nossa Constituição Federal assegura o direito de acesso ao Poder Judiciário, em seu Art. 5º, inciso XXXV. Mas, é evidente que, diante de todo o exposto, não há como interpretá-lo apenas sob essa ótica. Historicamente, esse princípio é oriundo de nossa Constituição Federal de 1946. Já em 1988 ele foi além do mero acesso aos tribunais, englobando garantias de um devido processo legal, numa interpretação evolutiva⁵⁶.

⁵³ “Em geral, o tempo médio do acervo (processos não baixados) é maior que o tempo da baixa, com poucos casos de inversão desse resultado. As maiores faixas de tempo estão concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (7 anos e 6 meses) e da Justiça Estadual (7 anos e 5 meses). Importante esclarecer que as execuções penais foram excluídas do cômputo, já que a execução penal visa justamente ao cumprimento da pena. (...)Para receber uma sentença no Poder Judiciário, o processo leva, desde a data de ingresso, quase o triplo de tempo na fase de execução (4 anos e 6 meses) comparada à fase de conhecimento (1 ano e 4 meses). Esse dado é coerente com o observado na taxa de congestionamento, 87% na fase de execução e 64% na fase de conhecimento.”, pg. 130, conforme relatório disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018

⁵⁴ “Chama atenção a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume que ingressa a cada ano, (...). Na Justiça Estadual, o estoque equivale a 3,2 vezes a demanda e na Justiça Federal, a 2,6 vezes. Nos demais segmentos, os processos pendentes são mais próximos do volume ingressado e, em 2016, seguiram a razão de 1,3 pendente por caso novo na Justiça do Trabalho e a 1,3 pendente por caso novo nos tribunais superiores. Na Justiça Eleitoral e na Justiça Militar Estadual ocorre o inverso: o acervo é menor que a demanda. Analisando o Poder Judiciário como um todo, tais diferenças significam que, mesmo que o Poder Judiciário fosse paralisado sem o ingresso de novas demandas e mantida a produtividade dos magistrados e dos servidores, seriam necessários aproximadamente 2 anos e 8 meses de trabalho para zerar o estoque.”, pg. 67, conforme relatório disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018

⁵⁵ “As queixas sobre a lentidão da justiça não são novas. Desde a *Magna Carta* de 1215, os súditos do Rei João já reivindicavam por uma justiça sem atrasos e custas. Com feito, essas mazelas que assolam a prestação jurisdicional desde o século XI sobreviveram ao tempo e persistem em atormentar quem quer que seja na luta por um seu direito. Se, por um lado, o custo do processo é um dos principais obstáculos de acesso à justiça *stricto sensu*, por outro, a demora em se obter a resposta pretendida materializa-se no principal obstáculo de acesso à justiça *lato sensu*, em especial, no direito de acesso à justiça em um prazo razoável.” (ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 183)

⁵⁶ “O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional é oriundo da Constituição de 1946, quando sua relevância se expandiu não só para além do direito de acesso aos tribunais (cobrindo o direito à tutela jurisdicional), mas também para assegurar a todo e qualquer processo as garantias do ‘devido processo legal’ englobadas no exercício da ação e da defesa. E aqui já se tratou de uma interpretação evolutiva, de caráter extensivo, que possibilitou a visão de um acesso à ordem jurídica justa e ao exercício da jurisdição, legitimado pela observância de diversos princípios constitucionais (expressos ou implícitos).” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 115)

Conforme defendem WATANABE e GRINOVER, somente desse inciso já é possível extrair a garantia constitucional um **efetivo** acesso à justiça. De fato, nos dizeres de Rui Barbosa, “a justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta.”⁵⁷ Para ANNONI, “a demora na prestação jurisdicional é, pois, consubstanciada pela ofensa a direito do indivíduo à prestação jurisdicional pronta e eficaz.”⁵⁸

Segundo ANNONI, o direito de acesso à justiça em um prazo razoável não surgiu no Brasil recentemente. Ele é resultado do movimento em prol da efetivação de direitos e garantias fundamentais, nascido após a Segunda Guerra Mundial. E desde a década de 90 esse direito tem sido estudado⁵⁹. Ainda, para a autora, o Art. 5º, inciso XXXV, da nossa Constituição Federal, já ensejava a garantia da tempestividade processual, na medida em que nossa constituição cidadã procurou garantir um amplo rol de direitos e garantias⁶⁰.

No mesmo sentido, DINAMARCO e LOPES, acentuam que a visão instrumentalista do processo o caracterizou como um instrumento ético a ser visto sob a ótica dos consumidores de serviços jurisdicionais, o que levou a uma substancial alteração na identificação do conteúdo e do modo de ser do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Assim, atualmente esse princípio é muito mais do que mera garantia de acesso

⁵⁷ BARBOSA, RUI. **Oração aos Moços**. 1921.

⁵⁸ ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 179

⁵⁹ “O direito de acesso à justiça em um prazo razoável não surgiu no Brasil recentemente. É fruto do movimento em prol da efetivação dos direitos e garantias fundamentais do ser humano, nascido dos escombros da Segunda Guerra Mundial e exportado para o mundo, ocidental e oriental, como bandeira da luta pela preservação da humanidade. Com efeito, o direito de acesso à justiça em um prazo razoável desde o início da década de 90 tem sido, no Brasil, ainda que timidamente, objeto de estudo por diversas áreas do direito, tendo envolvido sociólogos, processualistas e internacionalistas na busca pelo reconhecimento expresso dentro do território nacional. Enquanto as décadas de 50 e 60 marcaram a reconstrução do direito internacional sob os princípios do direito internacional dos direitos humanos e propiciaram a criação de organizações e sistemas internacionais de proteção ao ser humano, todos aliados em favor do ‘fazer reconhecer’ pelos Estados esses direitos, as décadas seguintes, em especial as de 70 e 80, na Europa, viram surgir um movimento em prol da eficácia desses direitos, logo convertido em movimento em favor da justiça. O movimento do direito de acesso à justiça, resultado da preocupação latente em conferir eficácia aos direitos já reconhecidos, deu novo significado às lutas em defesa dos direitos humanos, trazendo à lista de exigência a imprescindível necessidade em se reconhecer o direito de acesso à justiça em sentido lato, ou seja, aquele direito capaz de abarcar todas as garantias do devido processo legal, na esfera judicial e extrajudicial, e que não se limita ao simples direito de petição ao órgão estatal.” (ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 240-241)

⁶⁰ “(...)o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, ao consagrar o direito de acesso à justiça, já ensejava a garantia da tempestividade processual, sem a qual o acesso não se materializa. De fato, a Constituição-Cidadã, como ficou conhecida, procurou assegurar um amplo rol de direitos e garantias ao cidadão, deixando em aberto ainda a possibilidade de novos princípios e direitos virem a ser agregados ao documento, na esperança de não excluir, ao menos no plano da legalidade, nenhum indivíduo, nenhum direito, nenhum princípio. É o que dispõe o §2º do art. 5º, quando disciplina que ‘os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.’ (ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 248)

ao Poder Judiciário, ele representa uma garantia de outorga, a quem tiver razão, de uma tutela efetiva, adequada e tempestiva⁶¹.

Assim, de nada adianta oferecer acesso a um sistema judiciário que, ao tardar demais em responder às demandas dos cidadãos, na prática acaba por lhes negar os mesmos direitos que deveria lhes garantir, na medida em que sua tutela, de tão intempestiva, já perdeu toda e qualquer utilidade quando finalmente é outorgada.

Como já mencionado, tivemos relativo sucesso em implantar as primeiras duas ondas de acesso à justiça, ao garantir o acesso pelos menos favorecidos (o que se deu através da gratuidade processual, bem como pela instituição da Defensoria Pública e do Ministério Público, ainda que seus recursos sejam limitados) e a proteção de direitos metaindividuais. Mas, ainda temos a terceira onda de acesso à justiça para implantar. E essa tarefa ficou ainda mais difícil justamente em razão do mencionado sucesso de implementação das ondas anteriores. Ora, foi toda a evolução social acima mencionada, juntamente com a implementação das duas primeiras ondas de acesso à justiça, que levou o número de demandas da sociedade propostas no Poder Judiciário a aumentar significativamente, dificultando e, ao mesmo tempo, tornando ainda mais necessária a implantação da terceira onda de acesso.

Nesse sentido, segundo PATAH, a implementação da primeira e segunda ondas de acesso à justiça era mesmo necessária no contexto de nossa sociedade, com pessoas desprovidas de qualquer informação sobre seus direitos e deveres. Contudo, passadas algumas décadas, verificou-se que o aumento das demandas não refletiu em uma melhora na prestação do serviço jurisdicional pelo Estado, que não foi capaz de acompanhar tamanho crescimento⁶².

Aliás, essa incapacidade do Estado de acompanhar e dar vazão adequada às crescentes demandas sociais foi identificada pelos estudiosos do direito e também pelo legislador. Reflexo disso é que, desde 1992, o Brasil já contempla o direito à prestação jurisdicional em um prazo razoável, por meio da ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto 678/92)⁶³. Julgando isso ainda insuficiente, o legislador inseriu

⁶¹ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil:** De acordo com a Lei 13.256, de 4 de fevereiro de 2016. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 54-55.

⁶² PATAH, Priscila Alves. **Op. Cit.** 2018. p. 27

⁶³ “A legislação brasileira contempla o direito à prestação jurisdicional dentro de um prazo razoável desde 1992, quando o Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos, incorporando-a ao ordenamento jurídico por meio do Decreto 678/92. Com efeito, ao ratificar a Convenção Americana, o Brasil tornou-se

em nossa Constituição Federal, em 2004, através da Emenda Constitucional nº 45, o inciso LXXVIII no art. 5º, que deixou expressa a necessidade de que o processo tenha uma duração razoável elevando, portanto, a discussão sobre a celeridade processual ao status constitucional no que foi, para ANNONI, a contribuição mais efetiva da referida Emenda Constitucional⁶⁴.

Assim, mesmo que a celeridade do processo possa ser interpretada da própria redação então vigente da Constituição Federal, julgou o legislador necessário reforçar esse valor, tendo em vista sua relevância para a sociedade. Naturalmente, não teria julgado necessária tal inclusão se o mandamento constitucional da efetividade estivesse sendo cumprido.

Ocorre que, como já apontado, o inciso XXXV garante, de modo enfático, o direito fundamental à prestação jurisdicional efetiva de resultados. E todas as modificações legislativas no sentido de melhorar a celeridade do acesso à justiça, incluindo a mencionada acima, foram meramente didáticas e não essencialmente modificadoras do sistema jurídico, como menciona LAMY⁶⁵. Em outras palavras: a mera inclusão de dispositivo expresso na ordem constitucional de celeridade processual não foi suficiente para solucionar o problema da alta conflituosidade. É preciso muito mais do que isso e cabe aos estudiosos do direito encontrar formas de implementar a terceira onda de acesso à justiça, em busca de uma maior efetividade, de resultados satisfatórios para os cidadãos e para a sociedade.

Ainda, PATAH afirma ser “evidente também que o excesso de trabalho pode ser prejudicial à análise dos casos que realmente demandam uma intervenção do magistrado.”⁶⁶

responsável pela efetivação de todos os direitos ali consagrados também no âmbito interno do Estado brasileiro.” (ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 248)

⁶⁴ ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p.272-273

⁶⁵ “É impossível não considerar, desse modo, a influência dos direitos fundamentais no âmbito do processo, pois os estudos dedicados a encontrar formas para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional possuem embasamento invariável, antes de tudo, em um direito constitucional elementar: o direito fundamental à efetividade do processo. Nesse sentido, o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, ao explicitar que a lei não pode excluir eventual lesão ou ameaça a direito da apreciação do poder judiciário, está a garantir de modo enfático o direito fundamental à prestação jurisdicional efetiva; aos resultados através do processo e da jurisdição. Como o julgamento de mérito tem importância prática apenas se o direito material for realizado, é forçoso concluir que o próprio direito à prestação jurisdicional, nessa perspectiva, se revela como sendo o direito à sua efetividade, seja ela reparatória, ressarcitória ou preventiva; urgente ou definitiva. É a influência do inciso XXXV do artigo 5º, a respeito dos direitos fundamentais à inafastabilidade do controle jurisdicional e à efetividade do sistema processual que, mesmo antes do advento do inciso LXXVIII do mesmo dispositivo, trazido pela Emenda Constitucional nº 45 - acerca da duração razoável do processo - já permitia concluir serem, boa parte das últimas reformas constitucionais e também do CPC, modificações de natureza essencialmente didáticas e não essencialmente modificadoras do sistema jurídico. (LAMY, Eduardo de Avelar. Considerações sobre a influência dos valores e direitos fundamentais no âmbito da teoria processual. **Sequência**, Florianópolis, n. 69, p. 301-325, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p301>>. Acesso em: 28 jan. 2018. p. 315-316)

⁶⁶ PATAH, Priscila Alves. **Op. Cit.**2018. p. 25.

Além disso, é extremamente difícil prover uma estrutura adequada de trabalho aos magistrados quando a demanda é tão grande e, sem a estrutura correta, não há como prestar uma atividade jurisdicional adequada⁶⁷. De fato, manter a qualidade e a tempestividade do acesso à Justiça que se tem por meio do Poder Judiciário está cada vez mais difícil diante do número crescente de processos. Não é por acaso, então, que a ciência jurídica vem demonstrando preocupação com a morosidade e as suas consequências na efetividade de jurisdição afetando o que se entende por acesso à justiça⁶⁸.

Assim, o que se vê é que as mudanças sociais e a sua conseqüente multiplicidade de conflitos geraram uma necessidade de reestruturação da Justiça, de forma a permitir uma resposta adequada, em qualidade e em velocidade, às exigências trazidas por tais conflitos. De fato, segundo ANNONI, na análise do problema da demora na prestação jurisdicional verifica-se a existência de um sistema judicial inadequado e conservador, que precisa ser reestruturado⁶⁹, mas também aponta que as reformas de que precisamos implicam mudanças estruturais e de mentalidade, tanto dos operadores do direito quanto dos seus usuários⁷⁰.

Para DINAMARCO, “(...) até hoje continuamos, um pouco romanticamente, a propugnar por um ‘processo civil simples, econômico, rápido e acessível aos pobres’ sem podermos dizer que já tenhamos chegado ou que estejamos chegando a resultados satisfatórios”⁷¹.

⁶⁷ “Importante lembrar que a responsabilidade do Estado pela demora na prestação da justiça não se configura apenas por erro, dolo ou culpa do magistrado na execução da atividade jurisdicional, mas sim, pelo mau funcionamento da atividade judiciária, desprovida de recursos e condições para que seus agentes cumpram, satisfatoriamente, e num prazo razoável, o seu dever de prestar.” (ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 181)

⁶⁸ Aqui, relevante mencionar o posicionamento de ANNONI sobre o necessário equilíbrio entre a segurança jurídica, que só o tempo pode dar à prestação jurisdicional, com a necessária efetividade dessa prestação: “No entanto, esses dois pressupostos coexistem, quais sejam, o da *segurança jurídica*, que legitima o lapso temporal decorrente da tramitação do processo e do julgamento de causas mais complexas, e o da *efetividade*, que reclama que a decisão final não se procrastine além do devido. Apenas aparentemente esses dois princípios são antagonônicos. Em verdade, é o equilíbrio entre esses dois postulados que garantirá a justiça aplicada ao caso concreto.” (ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 198-199) Em outro trecho da mesma obra, afirma que: “Os direitos fundamentais da pessoa humana reclamam, pois, um tempo máximo de duração do processo, desde a perspectiva individual; um tempo que lhe permita exercer todas as garantias processuais a que faz jus e que lhe forem pertinentes, sem contudo, ultrapassar os limites do prazo razoável e transformar-se em elemento violador de direito, ao contrário de sua função essencial.” (p. 247)

⁶⁹ “O diagnóstico do problema da demora na prestação jurisdicional aponta para a existência de um sistema judicial inadequado e conservador, com excesso de recursos processuais e uma burocracia interna a corromper a agilidade do Poder Judiciário. A completa falta de infraestrutura, a carência de magistrados e agentes em número compatível com a demanda e aptos a responder, dentro de um prazo razoável, ao pleitos invocados, são alguns dos elementos que agravam a delonga processual para além dos limites aceitáveis.” (ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 182)

⁷⁰ ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 274

⁷¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Op. cit.** 2013. p. 13

E é com tudo isso em mente que se deve pensar na solução de conflitos, que não pode mais se restringir à obtenção de uma decisão judicial impositiva. Aliás, essa resolução de situações (que, na realidade, nem sempre são conflitos propriamente ditos, é importante pontuar) nem precisaria, em tese, ser efetivada dentro do Poder Judiciário, sendo plenamente possível que entidades públicas não pertencentes ao Judiciário ou mesmo entidades privadas, atuem na sua resolução, como já aponta WATANABE desde 1988. Até porque, como mencionado anteriormente, a garantia do acesso à justiça é obrigação do **Estado como um todo** e não somente do Poder Judiciário.

Aliás, defende RIBEIRO que é preciso desmitificar o monopólio da jurisdição no Poder Judiciário, pois a atividade jurisdicional não é exclusividade dele, podendo ser exercida por outros entes. Para ela, a atividade jurisdicional pode ser típica, mas não exclusiva do Poder Judiciário⁷²⁷³.

A autora segue afirmando, através dos ensinamentos de Zaiden Geraige Neto, que o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional deve ser entendido como garantia ao jurisdicionado de um processo célere e seguro, além de efetivo e justo. É por isso que a tese do monopólio da jurisdição acaba por oferecer apenas meia justiça, pois o Poder Judiciário não aplica o direito em sua inteireza⁷⁴.

E é nesse contexto que se chega à conclusão de que o acesso à justiça e jurisdição são conceitos mais amplos, não necessariamente vinculados à atuação do Poder Judiciário, como se verá adiante.

⁷² RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 21

⁷³ No mesmo sentido, BUENO: “(...) não há como perder de vista que, mesmo no Estado brasileiro, a atividade jurisdicional não é *exclusiva* do Estado-juiz. Também os Poderes Executivo e Legislativo desempenham atividades jurisdicionais em determinados casos, devidamente autorizados desde a Constituição Federal. É o que a doutrina do direito constitucional costuma chamar de funções *típicas* e *atípicas* do Estado.” (BUENO, Cassio Scarpinella. **Op. cit.** 2013. p. 249)

⁷⁴ “Como bem lembra Zaiden Geraige Neto, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional não pode ser interpretado como a mera possibilidade de o cidadão ingressar em juízo. Mais do que isso, referido princípio deve ser entendido como garantia ao jurisdicionado de um processo célere com a devida segurança, além de efetivo com a necessária justiça, norteados à luz do devido processo legal - o que infelizmente não se observa. Por tal razão, especar a “tese do monopólio da jurisdição traduz verdadeiro engodo, significa oferecer meia-justiça”, já que o Poder Judiciário não aplica o direito em sua inteireza.” (RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 22)

1.3. Conceito mais atual de acesso à justiça

Diante de todo o exposto, faz-se necessário rever o conceito de acesso à justiça. Não para diminuí-lo, mas para melhorá-lo, de forma a garantir o direito a uma ordem jurídica justa que é fundamental a todo o ser humano⁷⁵.

O acesso à justiça deve permitir um acesso efetivo e célere pela população em geral, de maneira a cumprir, de fato, os ditames constitucionais. Há que se promover, na realidade, uma verdadeira “revolução democrática da justiça”⁷⁶. É preciso dar aos cidadãos efetivo **acesso aos direitos garantidos pelo ordenamento jurídico**, de forma a dar-lhes o poder de resolver suas próprias questões jurídicas sem, necessariamente, ter que recorrer ao Poder Judiciário.

E, segundo MARINONI, ARENHART e MITIDIERO, o Novo Código de Processo Civil, em seu art. 3º, já traz ao nosso ordenamento a chamada “justiça multiportas”, ao viabilizar diferentes técnicas de resolução de conflitos, com especial ênfase da conciliação e mediação⁷⁷.

Assim, não vemos como não se coadunar com a ideia defendida por PATAH, de que o acesso à justiça deve ir além do acesso aos tribunais, deve abranger o direito de acesso a uma ordem jurídica justa, que envolve outros meios além do Poder Judiciário⁷⁸. Essa ideia, aliás, foi introduzida em nossa doutrina por WATANABE, que defende que o “direito de acesso à justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa”⁷⁹.

Segundo WATANABE, o acesso à justiça não pode se limitar ao acesso ao Poder Judiciário, que possui seus entraves. Para o autor, era necessária uma “nova postura mental”, que levasse em consideração a perspectiva do destinatário das normas jurídicas, ou seja, do cidadão⁸⁰. No mesmo sentido, GRINOVER é bastante enfática ao afirmar que o acesso à

⁷⁵ PATAH, Priscila Alves. **Op. Cit.** 2018. p. 27-28

⁷⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Op. cit.**

⁷⁷ “Não é por outra razão que o novo Código explicitamente coloca a jurisdição como uma das possíveis formas de resolução de litígios e de forma expressa incentiva os meios alternativos de resolução de controvérsias (art. 3º do CPC). Ao fazê-lo, nosso Código concebe a Justiça Civil dispondo não apenas de um único meio para resolução do conflito - uma única “porta” que deve necessariamente ser aberta pela parte interessada. Pelo contrário, nosso Código adota um sistema de “Justiça Multiportas” que viabiliza diferentes técnicas para solução de conflitos - com especial ênfase na conciliação e na mediação.” (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.** 2017. p. 136)

⁷⁸ PATAH, Priscila Alves. **Op. cit.** 2018. p. 24

⁷⁹ WATANABE, Kazuo. **Op. cit.** 1988. p. 135

⁸⁰ A problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. Uma empreitada assim ambiciosa requer, antes de mais nada, uma nova postura

justiça ocorre por intermédio de uma tutela adequada que leve à pacificação social, e que isso vai além do Judiciário, o que deve ser considerado no estudo do tema⁸¹.

De fato, se analisarmos o sentido do termo Justiça, vemos que, para CHAVES e REZENDE⁸², está mais próximo de uma ideia-força do que de um conceito propriamente dito. Seguem os autores afirmando que “concretizada, assim, a justiça, por meio das normas que a sociedade previamente estabelece (Direito) tem-se, como resultado disso, o próprio surgimento do bem comum”⁸³. A justiça, portanto, não é apenas um valor, é a virtude máxima do ser humano⁸⁴. Como tal, não pode se limitar ao Poder Judiciário, ela deve ser buscada pela sociedade como um todo, através de todos os meios necessários ao seu atingimento.

Hoje em dia já é bem consolidada em nossa doutrina esse novo conceito de acesso à justiça, que reflete toda a evolução social e legislativa já apontada. Trata-se de um conceito bem mais abrangente e que leva os doutrinadores e estudiosos a ir além dos limites do Poder Judiciário. É a ideia de que o verdadeiro acesso à justiça é o **acesso a uma ordem jurídica justa**⁸⁵.

WATANABE afirma que o princípio do acesso à justiça como o acesso a uma ordem jurídica justa implica que todos que tenham um problema jurídico (que não precisa ser, necessariamente, um conflito), recebam uma atenção por parte do Poder Público, em especial (mas não exclusivamente), do Poder Judiciário⁸⁶. Aqui, ressalta-se, mais uma vez, que o dever

mental. Deve-se pensar na ordem jurídica e nas respectivas instituições, pela perspectiva do consumidor, ou seja do destinatário das normas jurídicas, que é o povo, de sorte que o problema do acesso à justiça traz à tona não apenas um programa de reforma como também um método de pensamento, como com acerto acentua Mauro Cappelletti. [...] Há que se preocupar, outrossim, com o direito substancial, que, sobre ser ajustado à realidade social, deve ser interpretado e aplicado de modo correto. (WATANABE, *op. cit.* 1988. p. 128-129)

⁸¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *op. cit.* 2018. p. 75

⁸² CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 38

⁸³ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. *op. cit.* p. 44

⁸⁴ “Justiça, portanto, além de considerada como o valor do Direito, corresponde também à virtude máxima do ser humano. E para que se exteriorize, desarraigando-se do plano da abstração, necessita da presença de certas condições, como a **ordem social mediante normas** e do respeito a **certos princípios fundamentais**.” (CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. *op. cit.* p. 45)

⁸⁵ Ainda que existam outras denominações para o termo, como bem aponta ALVES DA SILVA (ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. *Op. cit.* p. 33). Na mesma obra, mais adiante, o autor menciona que o conceito de acesso à justiça não foi satisfatoriamente compreendido pelas políticas judiciárias e legislativas mais recentes. Para ele, referidas políticas deveriam se pautar na premissa original de acesso à justiça, a de que as pessoas não têm iguais condições de procurar proteção a seus direitos, cabendo ao sistema balancear essas diferenças. Qualquer outro objetivo, segundo o autor, não pode ser considerado de acesso à justiça (p. 216)

⁸⁶ “O **princípio de acesso à justiça**, inscrito no n. XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o **acesso à ordem jurídica justa**, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário.” (WATANABE, Kazuo. *Op. cit.* p. 3)

de garantir o acesso à justiça não é somente do Poder Judiciário, mas do Estado como um todo, como bem apontou ANNONI⁸⁷.

Esse conceito de acesso à justiça representa as mudanças pelas quais a sociedade brasileira passou desde o século XIX e já foi incluído no ordenamento brasileiro através da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, que tratou expressamente o direito de acesso à justiça como o direito de acesso a uma ordem jurídica justa, o que o fez já em seu primeiro considerando⁸⁸.

Para WATANABE, esse foi um dos pontos mais importantes dessa Resolução⁸⁹ visto que, segundo o autor, a falta de uma política pública de resolução de conflitos de interesse era uma das consequências da crise de desempenho do Poder Judiciário⁹⁰, junto com as transformações da sociedade que levaram a um aumento da conflituosidade já mencionadas. GRINOVER, no mesmo sentido, afirma que a Resolução, ao atualizar o conceito de acesso à justiça para acesso a uma ordem jurídica justa, instituiu uma nova política nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, assegurando aos cidadãos o direito à solução de conflitos da forma mais adequada e não apenas pelos processos estatais⁹¹.

Dessa forma, para fins dessa dissertação, toda vez que se mencionar o termo acesso à justiça, o que deve se compreender é que se trata do **acesso a uma ordem jurídica justa**. No entanto, aqui estamos adotando uma perspectiva um pouco distinta e ainda mais

⁸⁷ ANNONI, Danielle. **Op. cit.** p. 181

⁸⁸ “CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas; CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação; CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios; CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Nº125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 19 out. 2018).

⁸⁹ WATANABE, Kazuo. **Op. cit.** p. 11

⁹⁰ WATANABE, Kazuo. **Op. cit.** p. 1-2

⁹¹ “O CNJ também contribuiu sobremaneira para o acesso à justiça, com a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Com essa Resolução instituiu-se nova política nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, atualizando o conceito de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa, assegurando a todos os cidadãos o direito à solução dos conflitos de interesses e dos problemas jurídicos em geral pelos meios mais adequados e não apenas pelos processos estatais, com a institucionalização, com critérios de qualidade e de uniformidade em sua prática, dos mecanismos consensuais de solução de conflitos.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 79)

ampla. Por entendermos que “ordem jurídica justa” vai além de conflitos, mas abrange também qualquer situação do dia a dia da vida do cidadão em que ele precise de alguma atuação ou intermediação estatal para ter um direito seu efetivado.

Note-se que, diante das ideias apresentadas no decorrer deste trabalho, fica claro que acesso a uma ordem jurídica justa não se restringe ao Poder Judiciário, como também não se restringe à existência de um conflito. Como visto, tem o cidadão direito de acesso ao Direito, o que nem sempre está atrelado a uma lide e é uma obrigação que deve ser responsabilidade de todos os entes estatais, não apenas do Poder Judiciário.

Assim, para concretizar os mandamentos constitucionais e viabilizar o acesso, por todos os cidadãos, a uma ordem jurídica justa, é preciso rever o próprio sistema processual e os atos que hoje são de competência do Poder Judiciário, como também atos “estatais” de modo geral. Tal conceito é bastante amplo, mas nesse trabalho os atos “estatais” são tidos como atos privados dos cidadãos em que haja alguma intervenção do Estado. E é nesse contexto que será estudada a jurisdição. Novamente, fazemos aqui a ressalva de que não se pretende esgotar os temas, apenas desenvolvê-los no que for necessário para o objetivo final dessa dissertação.

2. DO CONCEITO DE JURISDIÇÃO E DA JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA

2.1 Conceito de jurisdição

Como visto anteriormente, durante muitos anos o acesso à justiça foi visto como acesso ao Poder Judiciário, através do exercício do direito de ação. Mas, com a evolução do entendimento do acesso à justiça há que se analisar o conceito de jurisdição também, ainda que sem maiores pretensões, por não ser o objeto principal dessa dissertação.

MARINONI, ARENHART e MITIDIERO fazem uma digressão histórica sobre como a jurisdição era entendida ao longo do tempo. Os autores apontam que, na época do Estado Liberal, a função da jurisdição era apenas a de reparar o dano, sem que o juiz pudesse atuar preventivamente, pois a liberdade era garantida pela intervenção mínima do Estado nas relações sociais⁹². É digno de nota que aqui ainda há vinculação de jurisdição com atuação do Poder Judiciário.

Os mesmos autores também apontam que, segundo o sistema de Chiovenda, a jurisdição é uma função voltada à atuação da vontade concreta da lei. Ela consistiria na substituição da atividade intelectual das partes e de todos os cidadãos pela atividade intelectual do juiz. E seguem afirmando que, para Carnelutti, a jurisdição teria a função de justa composição da lide. Assim, a lide no sistema de Carnelutti seria a ação do sistema de Chiovenda⁹³.

Já para MARQUES, em obra datada do ano 2000, “a jurisdição pode ser definida como a função estatal de aplicar as normas da ordem jurídica em relação a uma pretensão”⁹⁴. Segundo o autor, o Judiciário é a *longa manus* do legislador, pois imprime a vontade do Estado, constante nos ditames legais, às decisões em caráter imperativo e inderrogável⁹⁵⁹⁶.

⁹² “Mais precisamente, a jurisdição tinha a função de viabilizar a reparação do dano, uma vez que, nessa época, não se admitia que o juiz pudesse atuar antes de uma ação humana ter violado o ordenamento jurídico. Se a liberdade era garantida na medida em que o Estado não interferia nas relações privadas, obviamente não se podia dar ao juiz o poder de evitar a prática de uma conduta sob o argumento de que ela poderia violar a lei. Na verdade, qualquer ingerência do juiz, sem que houvesse sido violada uma lei, *seria vista como um atentado à liberdade individual*.” (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.** 2017. p. 20)

⁹³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.** 2017. p. 22-23

⁹⁴ MARQUES, Jose Frederico. **Op. cit.** 2000. p. 41

⁹⁵ MARQUES, Jose Frederico. **Op. cit.** 2000. p. 41-42

⁹⁶ Mas, José Frederico Marques faz um alerta: “Não se pode afirmar, porém, *grosso modo*, que a jurisdição seja a função estatal encarregada de aplicar o direito objetivo, tal conceito não está de acordo com a realidade, visto que o poder jurisdicional não é o único que aplica a lei a casos particulares, como também, muitas e muitas violações existem, das normas da ordem jurídica, em que o poder jurisdicional não intervém. O que imprime à aplicação da lei, pelo Estado, o caráter de *jurisdicionalidade*, é a sua ligação a uma pretensão: o Estado procura

THEODORO JÚNIOR, em obra de 2011, afirma que a jurisdição corresponde a uma emanção de poder do Estado, mas defende que não é suficiente encará-la somente por esse ângulo. Isso porque a compreensão completa do termo só ocorreria ao se analisar também o direito daqueles que podem exigir o exercício do poder pelo Estado. Por isso, ele define jurisdição como “a função do Estado de declarar e realizar, de forma prática, a vontade da lei diante de uma situação jurídica controvertida (entendida a lei não em sentido estrito, mas no sentido amplo de todo o ordenamento jurídico formador do complexo normativo a que todos se acham sujeitos dentro do Estado de Direito)”⁹⁷.

E o mesmo autor segue afirmando que a jurisdição é um fenômeno ligado ao poder estatal, mas que corresponde a um direito de todos a exigir o exercício desse poder sempre que necessário. Por isso, o autor defende que jurisdição é um poder-dever, não apenas um poder⁹⁸.

Ocorre que a visão desses autores, expressas em obras já mais antigas, também merece uma reinterpretação diante da evolução doutrinária recente, em especial diante da visão de acesso à justiça tratada nesse trabalho.

E nesse viés evolutivo, MARINONI, ARENHART e MITIDIERO mencionam que para o jurista Owen Fiss a função da jurisdição é a de atribuir significado concreto e aplicação aos valores constitucionais⁹⁹. A função judicial é, portanto, dar sentido aos valores públicos, ou seja, é essencial que a jurisdição dê efeitos concretos ao conteúdo substancial do ordenamento jurídico¹⁰⁰.

fazer observar as normas jurídicas, quando violados ou incertos os seus preceitos, em razão de exigir alguém que seu interesse se sobreponha ao de outrem. É para dirimir esse conflito de interesses que o Estado, através de órgãos adequados, exerce sua atividade jurisdicional. Suprimindo a resolução privada dos litígios ou conflitos de interesses passou o Estado a solucionar esses conflitos através da jurisdição, - o que acontece sempre que uma das partes, através da ação, deduza perante o órgão estatal da jurisdição, a sua pretensão, ou sejam a exigência de que o seu interesse prevaleça sobre o interesse alheio. O julgamento, que é o ato específico da função jurisdicional, tem por objeto a pretensão deduzida pelo autor e se assenta no mandamento de direito objetivo que regula e tutela os interesses em conflito. Na jurisdição, o Estado se superpõe aos titulares desses interesses para dar a cada um o que é seu. (...) A função jurisdicional tem assim caráter substitutivo. O juiz se substitui às partes em litígio para dizer e tornar efetiva a regra legal que deve regular a situação jurídica em que se verificou o conflito de interesses. (...) A jurisdição apresenta, por isso, o caráter de função secundária e instrumental. Nela visa-se tornar efetiva a função primária que foi exercida pelo órgão legislativo quando formulou a regra abstrata que deve disciplinar aquela situação jurídica.” (MARQUES, Jose Frederico. **Op. cit.** 2000. p. 42-43)

⁹⁷ THEODORO JUNIOR, Humberto. Ainda a polêmica sobre a distinção entre a jurisdição contenciosa e a jurisdição voluntária. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 36, n. 198, p.13-49, ago. 2011, p. 17-18

⁹⁸ THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** 2011. p. 26

⁹⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.** 2017. p. 87

¹⁰⁰ “Por meio dessa compreensão mais ampla da função judicial de dar sentido aos valores públicos, Fiss, a um só tempo, enfatiza um aspecto essencial da jurisdição - a necessidade de dar efeito concreto ao conteúdo substancial do ordenamento jurídico - e escapa da crítica - que pode ser corretamente dirigida a versões menos elaboradas da teoria de que a jurisdição deve identificar valores públicos - de que somente definir o significado

Os autores seguem afirmando justamente isso, que o conceito de jurisdição sofreu mesmo transformação ao longo dos tempos, pois diante da transformação da concepção do próprio direito, não há como sustentar antigas teorias da jurisdição, que reservavam apenas ao juiz a função de declarar o direito¹⁰¹.

Para DINAMARCO, “em vez de definir-se como *um* poder do Estado, a jurisdição deve ser vista como *uma das expressões do poder estatal, que é uno*”¹⁰². Em outro trecho da mesma obra, o autor afirma que a jurisdição não difere da administração e da legislação¹⁰³. Para o autor, a jurisdição é, em essência, exercício de poder como todas as demais atividades do Estado. A diferença está apenas na natureza do serviço prestado¹⁰⁴.

Já em outra obra mais recente (2016), escrita por DINAMARCO em conjunto com LOPES, a jurisdição é definida como uma atividade estatal através da qual um órgão jurisdicional substitui a atividade de pessoas interessadas por uma atividade sua, buscando pacificação social através da atuação da vontade do direito em casos concretos¹⁰⁵. É uma expressão do poder estatal e constitui o núcleo essencial do sistema, em torno do qual gravitam os demais institutos processuais, como a ação, processo e defesa¹⁰⁶.

Ainda segundo os autores, a clássica tríplice qualificação da jurisdição (poder, função e atividade¹⁰⁷) merece uma retificação. Para DINAMARCO e LOPES, jurisdição não é

dos valores públicos é muito pouco, uma vez que à jurisdição é indispensável implementar esses valores.” (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.** 2017. p. 89)

¹⁰¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.** 2017. p. 108

¹⁰² DINAMARCO, Cândido Rangel. **Op. cit.** 2013. p. 136-137

¹⁰³ Segundo o autor, em uma visão marcadamente teleológica, se propõe “identificar a jurisdição segundo os objetivos que através dela o Estado busca atingir. Existe realmente o feixe de objetivos a serem alcançados mediante a atividade que se convencionou chamar jurisdicional e que se situam no campo propriamente jurídico (atuação da vontade do direito substancial), no campo social (pacificação com justiça; educação para a consciência dos próprios direitos e respeito aos alheios) e no político (afirmação do poder estatal; participação democrática; preservação do valor liberdade; nos regimes socialistas, propaganda e educação para a vida e a ação socialistas). A jurisdição caracteriza-se, pois, como uma das funções do Estado, voltada aos objetivos assim definidos.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Op. cit.** 2013. p. 138)

¹⁰⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Op. cit.** 2013. p. 140

¹⁰⁵ “A jurisdição estatal é a *atividade* pública com a qual o órgão jurisdicional substitui a atividade das pessoas interessadas por uma atividade sua, buscando a pacificação de pessoas ou grupos em conflito, mediante a atuação da vontade do direito em casos concretos. Ele o faz revelando essa vontade concreta mediante uma declaração (processo ou fase de conhecimento) ou promovendo com meios práticos os resultados por ela apontados (execução forçada ou cumprimento de sentença). Sendo a jurisdição uma expressão do poder estatal (ou um *poder*, como costuma ser firmado). (DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 49)

¹⁰⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 51

¹⁰⁷ DINAMARCO, em clássica obra escrita em conjunto com CINTRA e GRINOVER, em edição de 2003, dava definição diferente para o termo: “(...) a jurisdição é, ao mesmo tempo, poder, função e atividade. Como poder, é manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Como função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. E como atividade ela é o complexo

propriamente um poder, mas uma expressão do poder estatal. A função exercida na atividade jurisdicional consiste na busca da pacificação de sujeitos em conflito¹⁰⁸. Assim, o mais correto seria qualificar a jurisdição como “*expressão do poder estatal*, exercida com a função de pacificar e mediante as atividades disciplinadas pela Constituição e pela lei.”¹⁰⁹

E seguem afirmando que “conceitua-se pois a jurisdição estatal, a partir dessas premissas, como *função do Estado, destinada à solução imperativa de conflitos e exercida mediante a atuação da vontade do direito em casos concretos.*”¹¹⁰

E para DINAMARCO e LOPES, consequência direta dessa sujeição entre o jurisdicionado e o Estado é a inevitabilidade da jurisdição estatal, vista aqui como inevitabilidade do Estado em si ou do poder estatal como um todo. Ou seja, embora de modo geral tratem da jurisdição como atrelada ao Poder Judiciário, aqui os autores abrem margem para uma interpretação mais ampla de jurisdição, não necessariamente vinculada ao referido Poder. Defendem, em essência, que a atividade estatal é sempre substitutiva das atividades dos sujeitos¹¹¹.

E, apesar de apresentar conceitos “tradicionais” de jurisdição, os próprios autores reconhecem, mais adiante, que a jurisdição arbitral é, também, jurisdição, afirmando, ainda, que “é do passado a crença em um monopólio estatal da jurisdição, responsável pela concentração dos estudos sobre esta com foco lançado exclusivamente sobre a jurisdição estatal.”¹¹² Ou seja, vão ainda além, admitindo o exercício da jurisdição fora do Estado.

Nesse viés, RIBEIRO cita Rodolfo Mancuso e sua proposição de novos conceitos de jurisdição e de acesso à justiça. Para o autor, a atividade jurisdicional é perfeitamente desempenhável por outros agentes, ou seja, a jurisdição não é mais monopólio do Poder

de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe comete.” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 19. ed. 2003. pg. 131)

¹⁰⁸ “A jurisdição costuma ser conceituada com a tríplice qualificação como *poder*, como *função* e como *atividade*, mas essa assertiva merece uma retificação. Ela não é propriamente *um poder*, mas uma *expressão do poder estatal*, o qual é uno e não comporta qualquer ramificação em uma pluralidade de poderes diversificados – o Estado não tem mais de uma *capacidade de decidir imperativamente e impor decisões*. Essa capacidade é uma só, e o que diferencia seu exercício em variados setores da atuação do Estado é a *função* exercida em cada um deles. (...) E a função exercida na atividade *jurisdicional* consiste na busca da pacificação de sujeitos ou grupos em conflito.” (DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 77)

¹⁰⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 77

¹¹⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 78

¹¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 78

¹¹² DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 79

Judiciário¹¹³. Esse monopólio não seria jurídico, mas apenas uma **opção legislativa** que vem perdendo força em nosso ordenamento, onde já existem alternativas de exercício de jurisdição fora do Poder Judiciário¹¹⁴.

Aliás, RIBEIRO defende que a Constituição Federal brasileira não prevê a “alardeada” reserva de jurisdição, defendendo que nada impede que alguns atos de declaração e execução sejam realizados por outros agentes, imparciais, sem que as portas do Judiciário sejam fechadas a esses jurisdicionados, que ainda poderão a ele recorrer em caso de lesão ou ameaça de direitos¹¹⁵.

E a autora segue afirmando que, ainda que essa sua posição seja isolada, há que se considerar que juristas renomados concordam com o fato de que o Poder Judiciário não pode oferecer rapidez, segurança e justiça da decisão, e menos ainda o efetivo acesso à justiça. Isso significa que a posição do monopólio jurisdicional nas mãos do Estado é insustentável e é preciso trabalhar para o fornecimento de outros instrumentos de pacificação social e realização de direitos¹¹⁶.

Assim, para RIBEIRO, a jurisdição deve ser vista como atividade a ser realizada por um terceiro imparcial, desde que devidamente investido para tanto (pelo Estado ou até pelo particular, conforme o caso), mas que não precisa ser necessariamente um juiz. A autora ainda reforça: não está propondo redefinir a jurisdição, mas apenas o desapego à visão tradicional do seu monopólio pelo Poder Judiciário¹¹⁷.

Para BUENO, a “jurisdição pode ser entendida como a função do Estado destinada à solução imperativa, substitutiva e com ânimo de definitividade de conflitos intersubjetivos e exercida mediante a atuação do direito em casos concretos”¹¹⁸. Em seguida, o autor ressalta que esse exercício do Estado não se limita a uma mera declaração de direitos,

¹¹³ “Rodolfo Mancuso propõe um novo entendimento para jurisdição, e também para o acesso à justiça, sempre tendo em vista as modernas necessidades da sociedade e as reais possibilidades do Estado. Para ele, a atividade jurisdicional é perfeitamente desempenhável por outros agentes, órgãos ou instâncias, desde que aptos a resolver conflitos com justiça e em tempo hábil. Mancuso conclui que a jurisdição não é mais monopólio da Justiça estatal.” (RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 22)

¹¹⁴ “A jurisdição como monopólio do Poder Judiciário é apenas uma opção legislativa, que vem perdendo força inclusive em razão de outras opções legislativas, que passaram a conferir jurisdição para outros órgãos: é a própria Constituição Federal que diz, em seu art. 52, que o julgamento de certas autoridades é realizado pelo Poder Legislativo; da mesma forma, é a própria lei que diz que a decisão do árbitro é equivalente à sentença judicial.” (RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 23)

¹¹⁵ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 23

¹¹⁶ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 24

¹¹⁷ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 24

¹¹⁸ BUENO, Cassio Scarpinella. **Op. cit.** 2013. p. 247

mas à sua realização concreta. Para o autor, a finalidade da jurisdição é dupla: (i) atuação nos direitos controvertidos; e (ii) realização de fins sociais, políticos e jurídicos do Estado¹¹⁹.

E BUENO faz uma ressalva, afirmando que a jurisdição não é apenas declaração judicial do direito, como entendia a doutrina tradicional. A jurisdição envolve, no modelo constitucional do processo civil brasileiro, as medidas voltadas à concretização do direito reconhecido pelo Estado¹²⁰.

Ao que tudo indica, portanto, assim como o conceito de acesso à justiça, também o de jurisdição evoluiu ao longo dos anos. Para GRINOVER, **jurisdição nos dias de hoje vai além da estatal ou arbitral, jurisdição é, sobretudo, garantia de acesso à justiça**¹²¹. E nesse novo viés, surge a necessidade de se reestruturar os conceitos clássicos dos institutos fundamentais do direito processual. Se jurisdição passa a ser vista como **garantia de acesso à justiça**, seu escopo é a pacificação com justiça, o que se atinge por meio de processo e procedimentos. Por outro lado, algumas das características tradicionais da jurisdição já não se aplicam, como a lide e a substitutividade. **Nem sempre há lide** e a substitutividade fica enfraquecida diante de um processo civil de âmbito mais cooperativo, como apontado por GRINOVER¹²². Assim, a autora aceita a ideia de jurisdição sem conflito, mesmo que o mencione textualmente. Ainda, nos termos defendidos por RIBEIRO, não há que se falar em

¹¹⁹ BUENO, Cassio Scarpinella. **Op. cit.** 2013. p. 247

¹²⁰ “Importa destacar desde o início que a jurisdição, diferentemente da compreensão que lhe emprestou a doutrina tradicional do direito processual civil, não se restringe, apenas, à *declaração* judicial do direito. Jurisdição não é só *reconhecer*, no sentido de *declarar* quem tem e quem não tem um direito digno de tutela (de *proteção*) perante o Estado, ao contrário do que a etimologia da palavra poderia dar a entender (*juris + dictionis*, ‘dizer o direito’). A jurisdição envolve também, pelo menos à luz do modelo constitucional do processo civil brasileiro, as medidas voltadas concretamente à *tutela* (à *proteção*) do direito tal qual reconhecido pelo Estado-juiz. Assim, além de a tutela jurisdicional envolver o momento da ‘declaração’, no sentido de afirmar, perante o Estado-juiz, se *existe*, ou não, o direito que se afirma *lesionado* ou, quando menos, *ameaçado*, ela envolve também os mecanismos, os métodos, as medidas, as técnicas que o mesmo Estado-juiz praticará com vistas a transformar em realizada aquilo que reconheceu (declarou).” (BUENO, Cassio Scarpinella. **Op. cit.** 2013. p. 248)

¹²¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 3

¹²² “(...) surge a necessidade de reestruturar os conceitos clássicos dos institutos fundamentais do direito processual: a *jurisdição* não pode mais ser definida como poder, função e atividade, pois na justiça conciliativa não há exercício de poder. Ela passa a ser, em nossa visão, *garantia do acesso à justiça*, que se desenvolve pelo exercício de *função e atividade* respeitadas pelo corpo social para a solução de conflitos (conforme elementos do ordenamento jurídico) e legitimada pelo devido processo legal. Seu principal escopo social é a pacificação com justiça. E esta se atinge por intermédio do *processo e procedimentos* adequados que levam à *tutela jurisdicional adequada*. Por outro lado, as características essenciais da jurisdição não podem mais ser detectadas segundo a doutrina clássica: não há *lide* na justiça conciliativa, assim como não há lide no processo penal e no processo civil necessários; tampouco há *substitutividade* na justiça conciliativa, e é uma ficção a ideia de que o juiz se substitui à vontade das partes, que não souberam ou não puderam se autocompor: a vontade das partes é despicienda em todos os casos de processos necessários, penais e não penais, motivo pelo qual não se pode falar em substituição, e é enfraquecida no novo processo civil cooperativo.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 4)

reserva de jurisdição: qualquer terceiro imparcial pode exercer essa atividade, desde que devidamente investido.

GRINOVER segue apontando que a ação é apenas um de tantos meios utilizáveis para o acesso à justiça¹²³. Afirma, ainda, que procedimento passa a ser um instrumento para o atingimento da tutela adequada e deixa expresso: jurisdicional ou não¹²⁴. “Em suma, a processualidade compreende a *jurisdição*, tal qual espécie e gênero. E a *jurisdição* é conceituada como *garantia de acesso à justiça para a solução de conflitos, utilizando seus instrumentos - processo e procedimento - na busca da tutela jurisdicional justa e adequada e da pacificação social.*”¹²⁵

E apesar desse conceito estar vinculado à solução de conflitos, a autora, ao afirmar que seu objetivo é pacificar com justiça, ao admitir que nem sempre há lide e ao reconhecer outros meios de acesso à justiça além da ação, abre portas para o entendimento de que jurisdição pode ir além do âmbito de resolução de conflitos.

Se, como afirma GRINOVER, o acesso à justiça é o acesso à ordem jurídica justa e a jurisdição é a garantia de acesso à justiça, tudo o que envolve a garantia de acesso a uma ordem jurídica justa, com ou sem conflitos, poderia ser considerado jurisdição.

WATANABE, ao tratar da Resolução nº 125/2010 do CNJ, traz uma ideia de fundamental importância: para ele, desde que seja adequadamente implementada, tal normativa resultará em uma “profunda transformação do nosso país, que substituirá a atual “*cultura da sentença*” pela “*cultura da pacificação*”, disso nascendo, como produto de suma relevância, a **maior coesão social**.”¹²⁶

Em outros trechos dessa dissertação já mencionamos a necessidade de mudança de mentalidade apontada pela doutrina para que se tenha um efetivo acesso à justiça. É o que defende WATANABE. Na jurisdição não é diferente: é preciso uma mudança de mentalidade. Para GRINOVER, inclusive, o conceito de acesso à justiça integra o próprio conceito de

¹²³ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 5

¹²⁴ “(...) procedimento não é mais uma simples técnica a serviço da condução do processo, mas se torna um instrumento - tanto quanto o processo - para o atingimento da tutela adequada (jurisdicional ou não). (...) Nessa ampla visão, a processualidade abarca também o processo legislativo, que é procedimento em contraditório (de natureza política) embora não esteja ligado ao acesso à justiça (jurisdição). Mas também visa à solução de conflitos, como escolha e regulação normativa para reger as controvérsias.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 6-7)

¹²⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 7

¹²⁶ WATANABE, Kazuo. **Op. cit.** p. 13

jurisdição, sendo o elemento fundamental que a distingue, como espécie do gênero processualidade¹²⁷.

Assim, segundo GRINOVER, é evidente que o conceito clássico de jurisdição está superado¹²⁸. Os elementos clássicos que a definem também mudam. Na visão tradicional, os elementos da jurisdição seriam a lide, a substitutividade, a coisa julgada e a inércia. Mas, a autora defende que é preciso inserir a função de garantia: das partes, do próprio processo e procedimento, sempre em busca do acesso à justiça e da pacificação com justiça¹²⁹.

Para a autora, a tutela precisa ser justa, efetiva e adequada¹³⁰, e a justiça estatal não é o único caminho para a solução de conflitos, apontando ainda que existem meios alternativos para sua resolução, como a mediação e conciliação, onde se busca uma autocomposição das partes ou até mesmo a justiça arbitral, onde o que se busca é uma heterocomposição privada. E é por essa razão, e tendo em vista a leitura mais atual do acesso à justiça, que a autora defende que tanto a arbitragem quanto a justiça consensual integram o conceito de jurisdição¹³¹.

GRINOVER prossegue lembrando que, pela visão tradicional de jurisdição, a conciliação e mediação não teriam natureza jurisdicional. Contudo, tendo em vista a evolução do conceito de acesso à justiça e do próprio conceito de jurisdição, defende que seus elementos podem e devem ser adaptados para atender a todos os meios de solução de conflitos¹³².

E é justamente no viés da interpretação evolutiva defendida por GRINOVER que entendemos que é possível mais uma ampliação do conceito de jurisdição, para além da

¹²⁷ “(...) o *acesso à justiça* foi analisado profundamente, mas não se percebeu que ele deve integrar o próprio conceito de *jurisdição*, sendo o elemento fundamental que a distingue, como espécie do gênero *processualidade*.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 7)

¹²⁸ “Se, conforme nosso pensamento, a jurisdição compreende a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual, é evidente que fica superado o conceito clássico de *jurisdição*. Definida como poder, função e atividade, verifica-se que não há exercício de *poder* na justiça consensual, onde o conflito é dirimido exclusivamente pelas partes.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 18-19)

¹²⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 19-20

¹³⁰ “Mas não é qualquer tutela que serve: a tutela deve ser justa, efetiva e adequada. Justa, na medida em que dê razão a quem a tem, ou na medida em que respeite a vontade livre e informada das partes. Efetiva, porque o direito ou interesse objeto de tutela deve poder ser realmente fruído. Adequada, porque a efetividade da justa tutela só pode ser alcançada por intermédio de uma via processual idônea a solucionar o conflito.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 34)

¹³¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 62

¹³² “durante muito tempo, negou-se natureza jurisdicional à mediação e conciliação judiciais. Claro que isso se deveu ao próprio conceito clássico de *jurisdição* e aos elementos que a definiam, sendo os principais a *lide*, a *substitutividade*, a *coisa julgada* e a *inércia*. No entanto, conforme se viu no capítulo anterior, o conceito e os elementos da jurisdição podem e devem ser adaptados para atender a todos os meios jurisdicionais de solução de conflitos.” (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 68-69)

resolução de conflitos. Isso em razão do conceito de acesso à justiça adotado nessa dissertação e pela vinculação do acesso à justiça e à jurisdição, sendo a segunda a garantia da efetividade do primeiro. Se o acesso à justiça é o acesso à ordem jurídica justa, presume-se que isso vai muito além da existência ou não de conflitos, tem relação com o acesso ao direito, que pode ocorrer com ou sem conflitos (aliás, é preferível que seja sem). Conseqüentemente, se a jurisdição é a garantia desse acesso à justiça, também ela não pode se restringir a conflitos. A pacificação social acima mencionada e que se almeja em qualquer Estado Democrático de Direito não envolve, portanto, apenas e tão somente, a resolução de conflitos.

Aliás, já a doutrina tradicional desvinculava os conflitos como núcleos justificadores da atividade jurisdicional, admitindo uma atividade de administração de interesses privados, na chamada jurisdição voluntária¹³³. Esse tema será tratado logo em seguida, em tópico próprio.

Para GRINOVER, “o acesso à justiça concretiza-se pela jurisdição e o elemento essencial da jurisdição é o acesso à justiça. Fecha-se o círculo entre acesso à justiça e jurisdição, tendo ambos como objetivo a pacificação com justiça.”¹³⁴ Tudo isso de acordo com sua visão evolutiva da interpretação das normas, que segundo a autora, deve iluminar os demais métodos numa visão dinâmica do direito¹³⁵.

E é diante de todo o exposto que, para fins dessa dissertação, o conceito de jurisdição que usaremos é o de **garantia do acesso à justiça**¹³⁶, mas aqui entendemos que tal garantia não tem necessária relação com a existência de conflito. É possível, portanto, haver jurisdição para atos relativos a efetivação de quaisquer direitos, mesmo em situações de normalidade, o que tem estreita conexão com o tema a seguir tratado da jurisdição voluntária.

¹³³ “Despreocupada dos conflitos como núcleo justificador da atividade jurisdicional, a doutrina tradicional indicava diversas espécies de jurisdição voluntária, incluindo habitualmente entre elas certos casos de mera certificação feita pelo juiz (legalização de livros comerciais, aposição de visto) ou pura e simples recepção e publicidade (publicação de testamento particular). Esses atos têm realmente pura natureza administrativa (administração pública de interesses privados, realizada pelo juiz), mas não há mínima razão ou utilidade prática ou sistemática que justifique considerá-los de jurisdição voluntária. Não se referem a conflitos, não lhes dão solução nem se realizam pelas formas do processo civil. Não são atos de jurisdição voluntária.” (DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 81)

¹³⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 84

¹³⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 113

¹³⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** 2018. p. 3

2.2 Jurisdição voluntária

Tradicionalmente, estuda-se jurisdição voluntária em contraposição à chamada jurisdição contenciosa, que seria a atividade típica do juiz: encerrar um conflito de interesses com uma sentença.

Contudo, considerando a evolução da interpretação do conceito de jurisdição, faz-se necessário, também, uma adequação do que se entende por jurisdição voluntária, muito embora no âmbito desse trabalho não se pretenda adentrar a fundo na questão, o que demandaria um estudo próprio.

Para MARQUES, o art. 5º, XXXV da Constituição Federal, vai além de agir como garantia constitucional do cidadão, ele traça um limite mínimo da prestação jurisdicional a que o Estado está obrigado e que faz através do Poder Judiciário¹³⁷.

Ocorre que o Judiciário, em razão de sua evolução política e formação histórica, acaba por receber atribuições variadas. De acordo com os ensinamentos de MARQUES, em obra sobre o tema, o Poder Judiciário possui outras funções além da função de aplicar a lei aos casos litigiosos¹³⁸. É a chamada administração pública de interesses privados. Trata-se de limitações à autonomia dos indivíduos justificadas pelo interesse social em determinados atos da vida privada¹³⁹.

CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO afirmam que alguns atos jurídicos da vida dos particulares transcendem, em importância, aos limites da vida privada, passando a interessar também à própria coletividade. E afirmam que o legislador, ao observar isso, impõe a participação de um órgão público nesses atos de relevante repercussão social¹⁴⁰. Trata-se da jurisdição voluntária.

Ocorre que esse órgão público não precisa, necessariamente, ser o Poder Judiciário. Como já mencionado, não há em nosso ordenamento o chamado monopólio da

¹³⁷ “O artigo 5º, nº XXXV, da Constituição Federal, ao mesmo tempo que consagra o direito de agir como garantia constitucional do cidadão, traça o limite mínimo da prestação jurisdicional a que o Estado se encontra obrigado. Desde que se alegue lesão a direito individual, o Estado não pode furtar-se de exercer sua atividade jurisdicional. E isso ele só o pode fazer, ao demais, através de um órgão específico, que é o Poder Judiciário.” (MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 54)

¹³⁸ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 21

¹³⁹ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **op. cit.** 2003. p. 153

¹⁴⁰ “Observando isso, o legislador (Estado) impõe, para a validade desses atos de repercussão na vida social, a necessária participação de um órgão público. Mediante essa participação, o Estado insere-se naqueles atos que do contrário seriam tipicamente privados. Ele o faz emitindo declaração de vontade, querendo o ato em si e querendo também o resultado objetivado pelas partes” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **op. cit.** 2003. p. 153)

jurisdição. Os mesmos autores mencionam que já no direito romano a administração pública de direitos privados era exercida em parte por órgãos jurisdicionais, mas em parte por órgãos alheios à organização judiciária¹⁴¹. Ou seja, desde aquela época não se via a administração pública de interesses privados como atividade privativa do Poder Judiciário. Até hoje isso persiste, sendo atos de administração pública de interesses privados praticados fora do Poder Judiciário o casamento, a escritura pública, o protesto, entre outros¹⁴².

Por outro lado, como aponta THEODORO JÚNIOR, o fato de questões litigiosas serem atribuídas ao Judiciário pela Constituição “não impede que o legislador infraconstitucional venha a instituir situações secundárias ou eventuais em que aos juízes se confie, por deliberação política, tarefas não jurisdicionais”¹⁴³.

Segundo CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO¹⁴⁴, o que leva o legislador a outorgar ao Poder Judiciário alguns atos de administração pública de interesses privados é a independência dos magistrados, sua idoneidade, responsabilidade, o que inspira no legislador a necessária confiança para lhes confiar outras atribuições além da função jurisdicional¹⁴⁵.

E dessas atribuições variadas, não contenciosas, sem dúvida a mais importante é a chamada jurisdição voluntária. Para MARQUES, a jurisdição voluntária é uma função secundária do Poder Judiciário, com os seguintes caracteres: “função, material e formalmente, administrativa e, organicamente, judiciária”¹⁴⁶.

Para CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO, a jurisdição voluntária corresponde a funções administrativas, tem caráter jurisdicional, ainda quando exercidas por

¹⁴¹ “Já no direito romano a administração pública de interesses privados era em parte exercida por órgãos jurisdicionais (a *in jure cessio*) e, em parte, por órgãos alheios à organização judiciária (os testamentos eram complementados por leis especiais dos *comícios*, órgãos legislativos). No direito moderno exercem-na: a) órgãos jurisdicionais; b) órgãos do chamado ‘foro extrajudicial’; c) órgãos administrativos, não dependentes do Poder Judiciário.” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Op. cit.** 2003. p. 154)

¹⁴² “São os atos de administração pública de interesses privados, praticados com a intervenção de órgãos do ‘foro extrajudicial’, a escritura pública (tabelião), o casamento (juiz de casamentos, oficial de registro civil), o protesto (oficial de protestos), o registro de imóveis (oficial de registro de imóveis) etc.” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Op. cit.** 2003. p. 154)

¹⁴³ THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** p. 29

¹⁴⁴ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **op. cit.** 2003. p. 154

¹⁴⁵ Digno de nota como a confiança é diferencial na atribuição de competências ao Poder Judiciário. Como se verá adiante, também o notário possui grande confiança da sociedade, o que já justifica muitas de suas funções e pode embasar o legislador em atribuições futuras.

¹⁴⁶ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 23

juízes. Essas funções administrativas possuem finalidade constitutiva, ou seja, de formação de situações jurídicas novas¹⁴⁷.

E MARQUES continua explicando que além do que ele chama de jurisdição propriamente dita, o Poder Judiciário possui outras funções, às quais ele denomina “funções judiciárias”. Essas funções são secundárias ou anômalas e só no plano subjetivo ou orgânico se diversificam das funções dos demais poderes¹⁴⁸.

Segundo o autor, o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, consagra a função judiciária como privativa de órgãos que integrem o Poder Judiciário. E para ele a relevância disso na jurisdição voluntária está no fato de que somente se revestem dessa natureza os atos de administração pública de interesses privados quando há concomitantemente uma função judiciária exercida por órgão pertencente ao Poder Judiciário¹⁴⁹. Isso porque haveria, implicitamente na norma constitucional, a previsão de um julgamento declaratório, pois caberia ao órgão judiciário avaliar a violação alegada, proferindo uma sentença condenatória ou declaratória, que seria o mínimo das atribuições do Poder Judiciário como órgão específico da jurisdição, onde atua com monopólio.

Assim, MARQUES defende que jurisdição voluntária, na verdade, não seria nem jurisdição, nem voluntária. Isso porque seria uma função estatal de administração pública de interesses privados exercida preventivamente por órgãos judiciários, com o objetivo de constituir, modificar ou desenvolver relações jurídicas. Ao contrário da função jurisdicional propriamente dita, onde cabe ao juiz definir se há ou não uma violação de direitos, um descumprimento da lei, aplicando ao caso concreto a norma cabível na jurisdição voluntária não há que se falar em violação de direito, pretensão resistida, descumprimento de lei. O que ocorre, na jurisdição voluntária, é que a parte vai ao juiz pleitear uma autorização, homologar alguma situação, enfim, pleitear do magistrado a prática de um ato estatal de administração de

¹⁴⁷ “A doutrina preponderante e já tradicional diz que são funções administrativas, tanto quanto aquelas exercidas por outros órgãos (e referidas acima); não é pela mera circunstância de serem exercidas pelos juízes que tais funções haveriam de caracterizar-se como jurisdicionais. E teriam, tanto quanto a administração pública de interesses privados exercida por outros órgãos, a finalidade constitutiva, isto é, finalidade de formação de situações jurídicas novas (atos jurídicos de direito público, conforme exposto acima). A tais atos praticados pelo juiz a doutrina tradicionalmente dá o nome de jurisdição voluntária ou graciosa”. (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **op. cit.** 2003. p. 154)

¹⁴⁸ “É que entendemos que jurisdição é uma das funções da magistratura, mas que outras existem, a elas afetas, a que se deve dar a denominação de funções judiciárias. Atribuição jurisdicional e atribuição judiciária são, assim, espécies diversas da atividade funcional que exerce o Poder Judiciário: aquela é função principal e a que o distingue dos demais poderes, no plano material; a última pode ser secundária ou anômala, e só no plano subjetivo ou orgânico se diversifica das que tocam ao legislativo e ao executivo.” (MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 23)

¹⁴⁹ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 55-56

direitos individuais. A jurisdição voluntária teria, portanto, um caráter mais preventivo, onde “o Estado intervém em certas relações jurídicas, para que o ato ou negócio jurídico se forme de maneira a evitar litígios posteriores e irregularidades ou deficiências que possam prejudicar, de futuro, algum dos interessados”¹⁵⁰.

THEODORO JÚNIOR defende a mesma posição ao afirmar que a própria denominação daquilo que se costuma determinar como “jurisdição voluntária” é imprópria. Isso porque não pressupõe o descumprimento de norma jurídica e se desenvolve um ato atribuído a um serviço público, que nem sequer precisaria ser, necessariamente, desempenhado por órgão judicial¹⁵¹.

E é por todo o exposto que MARQUES defende a natureza administrativa da jurisdição voluntária¹⁵². Aponta ainda o autor que essa natureza jurídica da jurisdição voluntária é defendida por um grande número de doutrinadores, como Chiovenda, Liebman, Sérgio Costa, Coniglio, Messina, Calamandrei, Duguit, Seabra Fagundes, Pontes de Miranda, entre muitos outros¹⁵³.

Por todo o exposto, defendem autores como THEODORO JÚNIOR que essas funções poderiam ser atribuídas aos poderes privados ou a autoridades administrativas, conforme a discricionariedade do legislador¹⁵⁴¹⁵⁵¹⁵⁶.

Pela mesma corrente, CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO:

¹⁵⁰ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 59-62

¹⁵¹ THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** p. 16

¹⁵² “De um modo particular, a jurisdição voluntária integra aquele setor das funções administrativas, denominadas administração pública do direito privado, onde se compreendem todas as atividades com que o Estado, em razão do interesse público, intervém para integrar ou substituir a atividade dos particulares no tocante à constituição ou modificação de relações jurídicas pertinentes aos interesses dos próprios sujeitos privados. (...) O Estado, quando intervém, através do juiz, para realizar as funções da denominada jurisdição voluntária, não atua com o intuito de fazer observar a ordem jurídica, nem para dirimir um litígio ou pretensão. Desta forma, é evidente que a jurisdição voluntária nada tem de jurisdicional, porque os atos que se exigem para integrar ou alterar uma relação jurídica não se fundam em interesse de agir, consistente na necessidade da tutela por incerteza sobre uma relação jurídica ou por a direito individual” (MARQUES, Jose Frederico. **Op. cit.** 2000. p. 64-65)

¹⁵³ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000, p. 65

¹⁵⁴ THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** p. 29

¹⁵⁵ “Prova de que não figuram necessariamente na área de definição da atividade jurisdicional é que, sem violar a atribuição constitucional contida na partilha dos poderes soberanos estatais, muitas medidas que no passado figuravam no rol dos procedimentos ditos de jurisdição voluntária têm migrado para a competência dos órgãos administrativos, sem qualquer eiva de inconstitucionalidade. (...) O que, de fato, se nota no direito moderno é, na verdade, uma tendência acentuada a processar administrativamente tanto o cumprimento como a resolução de diversos contratos e a desconstituição de situações jurídicas, antes administradas pelo Poder Judiciário, afastando a necessidade da interferência judicial”. (THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** p. 30)

¹⁵⁶ E o autor segue com exemplos: consignação em pagamento processada extrajudicialmente, notificação de promissário comprador pelo oficial de registro de imóveis, etc., conforme THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** p. 30

*“Costuma a doutrina dizer que, através dessa atividade, realiza-se a **administração pública de interesses privados**. Trata-se de manifesta limitação aos princípios de autonomia e liberdade que caracterizam a vida jurídico-privada dos indivíduos - limitação justificada pelo interesse social nesses atos da vida privada. (...) A doutrina preponderante e já tradicional diz que são funções administrativas, tanto quanto aquelas exercidas por outros órgãos (e referidas acima)”¹⁵⁷*

Assim, a necessidade de atuação do juiz na jurisdição voluntária se dá para que uma relação jurídica se constitua, modifique ou se encerre (vide o exemplo do divórcio realizado perante o Poder Judiciário). O órgão judiciário presta a sua assistência integrando um negócio jurídico, pois o Estado entende que aquelas relações individuais devem ser por ele tuteladas. Mas, segundo MARQUES, “em matéria de jurisdição voluntária não se pode, portanto, falar de jurisdição propriamente dita”¹⁵⁸.

Para THEODORO JÚNIOR, não há razão para ampliar o conceito de jurisdição, pois se a Constituição Federal atribui ao Judiciário a tutela dos direitos contra lesões ou ameaças, a função soberana “jurisdição” será exercida no âmbito dessa tutela. Não haveria razão para ampliar a área de atuação da jurisdição em face de metas sociais, políticas e jurídicas idealizadas pela Constituição. Cabe ao legislador, discricionariamente, decidir quais atos, dentre aqueles que não possuem natureza jurisdicional propriamente dita, ele delegará ao Poder Judiciário e quais delegará a outras entidades, em uma opção de conveniência político-legislativa, nada além disso¹⁵⁹¹⁶⁰. Para ele, tratar jurisdição contenciosa e voluntária como “espécies” de jurisdição apenas traz confusão. O melhor seria tratá-las como duas entidades distintas, em forma e substância¹⁶¹.

Ocorre que, diante de todo o exposto sobre acesso à justiça e jurisdição, não há como continuar interpretando jurisdição voluntária da mesma forma - ainda que se concorde

¹⁵⁷ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **op. cit.** 2003. p. 153-154

¹⁵⁸ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** 2000. p. 65-66

¹⁵⁹ THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** p. 36

¹⁶⁰ Por essa razão o autor defende que “não é ciência, mas simples capricho acadêmico, o esforço desenvolvido para chegar a resultado conceitual que não importa alteração alguma nos efeitos anteriormente detectados para os fenômenos analisados. Sendo impossível identificar o objeto e os fins da tutela prestada por meio da chamada ‘jurisdição voluntária’ com os da verdadeira ‘jurisdição’ (isto é, da jurisdição dita ‘contenciosa’), não merece estímulo, a nosso ver, o movimento em prol da unificação do conceito de ‘jurisdição’, de modo a fazê-lo compreender, indistintamente, a ‘contenciosa’ e a ‘voluntária’. Se uma jurisdição é *necessária* na ordem constitucional de separação dos poderes soberanos do Estado (a ‘contenciosa’) e outra *não é necessária* para a função tutelar atribuída à justiça de que o poder se acha institucionalmente encarregado (a ‘voluntária’), como definir a *jurisdição*, nela inserindo papel meramente accidental, que tanto pode ser desempenhado por órgão judicial como por órgão administrativo?”, conforme THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** p. 47

¹⁶¹ THEODORO JUNIOR, Humberto. **op. cit.** p. 49

com alguns aspectos defendidos por THEODORO JÚNIOR, como o fato de que determinados atos, por não se tratarem de conflitos, podem ser delegados a outras entidades, por opção de conveniência político-legislativa.

Em primeiro lugar, cumpre mencionar a posição mais recente de DINAMARCO e LOPES, em obra posterior ao novo Código de Processo Civil (2016). Os autores fazem exatamente essa digressão, da jurisdição contenciosa e voluntária como institutos distintos¹⁶². E seguem lembrando que, ao contrário do Código de Processo Civil de 1973, o de 2015 não reedita o dispositivo que trata de jurisdição contenciosa e voluntária, provavelmente porque o anteprojeto não pretendia contemplar a jurisdição voluntária no novo sistema. Ocorre que, no art. 719, a nova lei menciona a jurisdição voluntária, afirmando que ela deve seguir os ritos procedimentais daquela seção, quando não for estabelecido procedimento especial. Diante disso, para os autores, e considerando o procedimento indicado, com sentença motivada, duplo grau de jurisdição e garantia do devido processo legal, não há como se negar a natureza de jurisdição à chamada “jurisdição voluntária”¹⁶³¹⁶⁴.

MARINONI, ARENHART e MITIDIERO também mencionam o novo Código de Processo Civil e o fato dele manter a divisão entre jurisdição contenciosa e voluntária. E seguem os autores afirmando que “a distinção nos termos em que posta na doutrina clássica

¹⁶² “Existem situações conflituosas ou ao menos potencialmente conflituosas em que o juiz não é chamado a dirimir diretamente um conflito, mas a criar situações novas capazes de dar a desejada proteção a um dos sujeitos ou a ambos, como que administrando os interesses um ou de todos. (...) Tem-se nesses casos uma atividade judicial (de juízes) que tradicionalmente a doutrina inclui no quadro da *administração pública de interesses privados*. Tal atividade, que é a *jurisdição voluntária*, opor-se-ia à jurisdição contenciosa, na qual o conflito existente entre os sujeitos é posto diretamente diante do juiz e dele recebe solução favorável a um dos sujeitos e desfavorável ao outro.” (DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 80-81)

¹⁶³ “O Código de Processo Civil de 1973, ao dizer que ‘a jurisdição civil, *contenciosa e voluntária* é exercida pelos juízes, em todo o território nacional, conforme as disposições que este Código estabelece’ (art. 1º), não só afirmava a existência dessas duas vertentes da jurisdição (contenciosa e voluntária) como também mandava que a segunda delas se exercesse segundo os atos, as formas e as garantias inerentes ao processo civil contencioso. O novo Código de Processo Civil não reedita tal dispositivo, provavelmente porque os autores do anteprojeto não pretendiam contemplar a jurisdição voluntária no sistema processual brasileiro, mas estabelece que, ‘quando este Código não estabelecer procedimento especial, regem os procedimentos de jurisdição voluntária as disposições constantes desta Seção’ (art. 719). Diante disso, e havendo procedimentos a observar (arts. 719 ss.), estando presente o contraditório, devendo ser motivadas as decisões e sentenças ali proferidas, operando o duplo grau de jurisdição e prevalecendo os padrões ditados pela garantia do devido processo legal, o que se tem ali é autêntico exercício da *jurisdição*.” (DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 81)

¹⁶⁴ “Diante dessa inclusão da jurisdição voluntária no conceito de *jurisdição*, suas características distintas quando comparada com a contenciosa são essas: (a) não consiste em dirimir diretamente conflitos entre as partes, (b) conseqüentemente, não são julgadas pretensões antagônicas, (c) destina-se a dar tutela a uma das partes, previamente determinada, ou a ambas, sem se colocar para o juiz a escolha entre tutelar uma delas ou a outra, (d) é invariavelmente exercida por juízes integrantes do Poder Judiciário e (e) deve sempre ser exercida pelo juiz com inteira imparcialidade.” (DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 81)

não tem qualquer razão de ser atualmente.¹⁶⁵ Os autores mencionam que há sim definitividade e irrevisibilidade na jurisdição voluntária, ao contrário do que tradicionalmente se afirma e que a diferença reside apenas e tão somente no fato de que na jurisdição contenciosa há conflito entre as partes, enquanto na voluntária isso não existe, havendo, ao contrário, consenso quanto à tutela jurisdicional postulada¹⁶⁶.

Para DINAMARCO, a jurisdição voluntária se aproxima da contenciosa em função da semelhança das formas de seu exercício e da competência do juiz, mas a grande diferença está nos escopos jurídicos: à jurisdição contenciosa cabe compor a lide e à voluntária dar solução a negócios, constituir situação nova em direito substancial. Mas, o autor ressalta: essa diferença não é relevante, até porque as atividades de jurisdição voluntária são, de toda forma, inegavelmente, atos de exercício de poder. E atos de poder exercidos com o objetivo de pacificar com justiça constituem jurisdição¹⁶⁷. Assim, para o autor, a jurisdição voluntária não difere tanto assim da contenciosa, não a ponto de se negar a ela a natureza de jurisdição¹⁶⁸.

No mesmo sentido, BUENO diz que a dicotomia entre jurisdição voluntária e contenciosa já é clássica da doutrina de processo civil e, realmente, dada a inexistência de conflitos a serem resolvidos, a jurisdição voluntária só poderia ser considerada jurisdição em seu conceito mais amplo. Isso porque a jurisdição voluntária se caracteriza pela ausência de conflitos entre os sujeitos. Mas, o autor segue afirmando que, mesmo que se pudesse questionar a razão de se confiar ao Poder Judiciário a administração desses interesses privados, o fato é que isso decorre de uma opção política feita pelo legislador brasileiro, que entende ser necessária a atuação do Estado mesmo diante da ausência de conflitos. E finaliza

¹⁶⁵ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.** 2017. p. 108

¹⁶⁶ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Op. cit.** 2017. p. 108

¹⁶⁷ “Como é sabido, a jurisdição voluntária aproxima-se da contenciosa em razão da semelhança das formas de seu exercício e da competência do juiz, como agente estatal independente e necessariamente imparcial. Mais ainda: tanto quanto a contenciosa, a jurisdição voluntária exerce-se com vista a alguma concreta situação de conflito a resolver e é endereçada ao objetivo social último de pacificação - sendo esse o mais relevante dos escopos da jurisdição. A grande diferença apontada pela doutrina, entre ela e a contenciosa, reside nos escopos *jurídicos*: segundo uma das conhecidas tendências doutrinárias, à jurisdição contenciosa incumbiria compor a lide, enquanto que a voluntária quer somente dar solução a meros *negócios*, sem lide a compor; segundo outra, não se trataria de atuar a vontade concreta da lei, mas de constituir uma situação nova em direito substancial, mediante o acostamento do juiz às pessoas envolvidas no caso. À diferença quanto aos escopos jurídicos, todavia, não é o caso de dar-se tanta importância, a ponto de se concluir por uma suposta distinção ontológica entre a jurisdição voluntária e a contenciosa; na realidade, diferença ontológica nem poderia mesmo existir, dado que, jurisdicionais ou não as atividades de jurisdição voluntária, eles constituem inegavelmente atos de exercício do poder. E atos de poder exercidos com o fito de pacificar com justiça, afirmando-se em cada um deles a prevalência do ordenamento jurídico, constituem *jurisdição*.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Op. cit.** 2013. p. 146-147)

¹⁶⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Op. cit.** 2013. p. 149

o autor defendendo que tal opção política é vigente no nosso direito e, por isso mesmo, não há como negar que a jurisdição voluntária também seja manifestação do exercício da função jurisdicional¹⁶⁹.

Mais adiante, na mesma obra, BUENO afirma que o juiz, na jurisdição voluntária, pratica atos integrativos da vontade dos interessados, de negócios privados que necessitam ser administrados, tutelados pelo Estado por meio do Poder Judiciário. Mas, ressalta que a intervenção estatal é necessária, o que faz com que essa jurisdição não seja, propriamente, “voluntária” mas, ao contrário, obrigatória, necessária, inafastável, imprescindível. Assim, a distinção com a jurisdição contenciosa está no fato de que, na jurisdição voluntária, não há litígio entre os interessados. Finalmente, faz um alerta: não basta identificar a jurisdição voluntária pelo critério subjetivo, por ser prestada pelo Estado-juiz. Trata-se, muito mais, de administração pública de interesses privados. E segue afirmando que a jurisdição voluntária é prestada por outros entes que não o Poder Judiciário, como o **tabelião**, o juiz de paz e cartórios em geral¹⁷⁰.

No mesmo sentido, ORLANDI NETO, que exemplifica: só por ter mudado o agente, do juiz para o notário, deixou a separação consensual de ser procedimento de jurisdição voluntária? O autor afirma que não¹⁷¹.

E, de fato, sob a ótica que tem-se dado a esse trabalho, considerando as definições até então ofertadas de acesso à justiça e jurisdição, é possível negar natureza jurisdicional à jurisdição voluntária? Nos parece que não. Se o Estado, por questões políticas e sociais, julga essencial administrar algumas atividades privadas de seus cidadãos, essas atividades fazem parte do acesso à uma ordem jurídica justa e, como tal, possuem natureza jurisdicional. Assim, a tutela pretendida pela parte nesses casos, ainda que não em ambiente de conflito de interesses, tem natureza de tutela jurisdicional.

É possível que se questione o termo “jurisdição voluntária”, que parece mesmo dificultar e complicar a distinção entre a tutela de conflitos e as demais. Mas, denominações terminológicas à parte, o que interessa é a essência do instituto. A jurisdição voluntária trata

¹⁶⁹ BUENO, Cassio Scarpinella. **Op. cit.** 2013. p. 53-55

¹⁷⁰ BUENO, Cassio Scarpinella. **Op. cit.** 2013. p. 256

¹⁷¹ “Quem duvidava da jurisdição voluntária existente na atividade notarial deve rever seus conceitos. O notário é o agente do Poder Público na administração de alguns interesses privados bastante relevantes. Agora, mais do que nunca. Será que, por ter mudado o agente, a separação consensual deixou de ser procedimento de jurisdição voluntária, como era e é considerado na legislação processual (art. 1.120 do Código de Processo Civil)?” (ORLANDI NETO, Narciso. Prefácio. In: BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2011. p. 11)

da administração pública de interesses privados, algo que o Estado julga essencial para o bom funcionamento de nossa sociedade. Dessa forma, os atos de jurisdição voluntária, dentro ou fora do Poder Judiciário, são atos de acesso à justiça e, como tal, possuem natureza jurisdicional.

Aliás, diante da definição de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa, e diante da definição de jurisdição como instrumento de acesso à justiça, o que nos parece mais relevante não é a distinção entre “jurisdições” (pois “contenciosa” ou “voluntária”, a natureza nesse contexto é a mesma), mas sim a melhor forma de vê-las aplicadas na prática, pois a tutela jurisdicional precisa ser efetiva: entregar o objeto material da justa pretensão do solicitante em tempo hábil.

Diante de tudo o que se viu, é inegável a necessidade de se reconhecer que o direito de acesso à justiça nem sempre se resume a interesses relativos à resolução de conflitos no âmbito processual. É possível, pois, vislumbrar o cumprimento do direito de acesso à justiça, garantido pelo exercício da jurisdição, fora do processo e em situações de normalidade.

Também não há como se negar que a jurisdição voluntária faz parte da jurisdição. A administração pública de interesses privados, dentro ou fora do processo, faz parte do acesso à justiça e, dessa forma, qualquer procedimento que vise a obtenção, pelo jurisdicionado, de algum direito é, sim, jurisdição.

E é esse entendimento que permite a defesa que faz RIBEIRO da privatização da tutela jurisdicional, da desjudicialização como uma resposta à dificuldade do Estado em corresponder às demandas modernas¹⁷².

Contudo, como já abordado, isso exige uma quebra de paradigma na cultura brasileira. Em primeiro lugar, ainda existe em nosso país uma visão paternalista do Poder Judiciário: apesar de toda a evolução doutrinária e legislativa, ainda vivemos numa cultura da sentença, onde se conta com a figura do juiz para resolver qualquer assunto. Isso precisa ser modificado. Operadores e estudiosos do sistema precisam quebrar o paradigma de acesso à justiça vinculado ao Poder Judiciário, para que seja desenvolvido de forma mais adequada um

¹⁷² “(...) desjudicialização é um fenômeno motivado pela dificuldade do Estado em corresponder com presteza às demandas da sociedade moderna. Não basta a desjudicialização nos moldes do direito alemão ou italiano; é necessária a privatização da tutela jurisdicional - inclusive a executiva - e tal alegação não deve causar espanto diante das estatísticas apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça.” (RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 33)

sistema de acesso Multiportas - já previsto pela doutrina mais moderna e até pelo Código de Processo Civil -, que permita ao jurisdicionado uma tutela efetiva de seus direitos.

RIBEIRO cita, a título de exemplo, que apesar da Lei de Arbitragem ter sido um grande avanço, houve resistência inicial à então nova norma, certa “reação emocional”, tanto que por muito tempo houve quem defendesse sua inconstitucionalidade¹⁷³.

A verdade é que, como aponta RIBEIRO, ainda hoje a ideia de jurisdição como um monopólio estatal está incorporada nos jurisdicionados, estudiosos e aplicadores do direito. Já é um hábito e um padrão cultural, ficando mais fácil aceitá-lo, ainda que não atenda à nossa sociedade, do que aderir a uma cultura nova, como a da jurisdição privada¹⁷⁴.

Já está normatizada uma política pública que promova maior coesão social, como defende WATANABE¹⁷⁵, mas tal política ainda precisa ser devidamente implementada. Essa política pública visa proporcionar novas formas de acesso à justiça, para um atendimento mais adequado dos jurisdicionados, assegurando o acesso a uma ordem jurídica justa¹⁷⁶.

Assim, numa visão mais atual do direito processual, a jurisdição não se vincula necessariamente ao processo e o escopo da jurisdição não é meramente uma carga declaratória, mas a produção de resultados efetivos¹⁷⁷.

Defende LAMY que alguns dos acontecimentos mais marcantes do século XX (como as guerras mundiais) trouxeram para o processo uma concepção valorativa que até então parecia esquecida. A partir de então, o direito processual passou a ser mais visto como um instrumento para efetivação do direito material justificando, inclusive, a criação de uma nova teoria geral de direito processual, reestruturando o processo a partir dos direitos fundamentais¹⁷⁸.

¹⁷³ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 33

¹⁷⁴ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 34

¹⁷⁵ “A instituição de semelhante **política pública pelo CNJ**, além de criar um importante **filtro da litigiosidade**, estimulará em nível nacional o nascimento de uma **nova cultura**, não somente entre os profissionais do direito, como também entre os próprios jurisdicionados, de **solução negociada e amigável dos conflitos**. Essa cultura terá inúmeros reflexos imediatos em termos de **maior coesão social** e determinará, com toda a certeza, mudanças importantes na organização da sociedade.” (WATANABE, Kazuo. **Op. cit.** p. 6-7)

¹⁷⁶ “Por meio dessa **política pública judiciária**, que proporciona aos jurisdicionados uma solução mais adequada dos conflitos, o Judiciário Nacional estará adotando um importante filtro da litigiosidade, que ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o **acesso à ordem jurídica justa**.” (WATANABE, Kazuo. **Op. cit.** p. 4)

¹⁷⁷ “[...] na perspectiva dos direitos fundamentais chega-se à conclusão de que o próprio elemento constituído pela jurisdição não precisa ser inerente ao conceito do processo, como também de que não é apenas a carga declaratória que interessa ao escopo da jurisdição, mas principalmente a produção de resultados efetivos através do processo.” (LAMY, Eduardo de Avelar. **Op. cit.** p. 307)

¹⁷⁸ LAMY, Eduardo de Avelar. **Op. cit.** p. 307

Segundo PEREIRA FILHO, “para o processo se caracterizar realmente num instrumento hábil, capaz de realizar a verdadeira justiça preconizada pelo Estado de Direito, alguns dogmas devem ser revistos.”¹⁷⁹ Ainda, coaduna-se com a “realidade forense que demanda interpretar-se a constituição e o ordenamento jurídico conforme a necessidade social e a melhor operabilidade do instrumento constituído pelo processo”¹⁸⁰.

Segundo LAMY, o processo não é mais apenas um meio formal dissociado do direito material. Hoje, o direito processual deve se ajustar para proporcionar resultados efetivos aos jurisdicionados, sendo a ele permitido ter, dentro de sua base procedimental, uma diversidade de soluções aptas para moldar-se à diversidade de direitos materiais a serem tutelados¹⁸¹.

No mesmo sentido, DINAMARCO defende que no momento atual a ciência do processo civil deve definir os objetivos com os quais o Estado exerce a jurisdição como premissa para o desenvolvimento de técnicas adequadas e convenientes¹⁸². É a técnica se adequando à realidade, não o contrário.

A visão revisitada e ampliada do acesso à justiça, aliada à ideia de instrumentalidade, permite à doutrina e ao legislador pensar em soluções que não necessariamente passem pelo Poder Judiciário, como se verá adiante, de forma a proporcionar aos cidadãos um verdadeiro acesso ao Direito ou a uma ordem jurídica justa.

Nesse sentido, defende RIBEIRO que é preciso quebrar dogmas e que hábitos devem ser revisitados. As normas têm que ser direcionadas para uma realidade social concreta, de forma a atender as necessidades da sociedade naquele determinado momento. E como as necessidades mudam, deve existir espaço para mudanças que permitam uma melhor adequação à uma nova realidade social¹⁸³. E é por isso que a autora defende que um dos

¹⁷⁹ PEREIRA FILHO, Benedito. **A prestação da tutela jurisdicional**, 2003, Disponível em: <<http://myrtus.uspnet.usp.br/pesqfdrp/portal/professores/cerezzo/pdf/tutela.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018. p. 5

¹⁸⁰ LAMY, Eduardo de Avelar. **Op. cit.** p. 311

¹⁸¹ LAMY, Eduardo de Avelar. **Op. cit.** p. 311-312

¹⁸² DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Op. cit.** 2016. p. 19

¹⁸³ “Todavia, não se deve deixar acomodar aos padrões arcaicos e sedimentados - os hábitos podem e devem ser revistos. É necessário romper tradições, mitos e mentalidades conservadoras. O âmbito institucional jurídico não é lugar para dogmas, uma vez que haveria inevitável contradição com a mutabilidade da cultura e da sociedade. As normas - materiais e processuais - devem ser direcionadas para uma realidade social concreta, em um momento histórico determinado, de forma a atender às necessidades específicas daqueles que estão sob o seu comando. Caso haja alteração das necessidades, deve existir espaço e condição para inserções harmônicas e alterações compatíveis da norma para com a nova realidade social.” (RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 34)

principais problemas do processo civil moderno está na superação dos mitos criados pela ciência jurídica, a começar pelo conceito de jurisdição¹⁸⁴.

Segundo RIBEIRO, habitualmente a sociedade está acostumada a entender jurisdição como monopólio do poder estatal. Mas, é preciso lembrar que isso é uma opção política e nada impede que a lei autorize o exercício de jurisdição por meio não estatal, mas por delegação do Estado¹⁸⁵.

E RIBEIRO segue afirmando que o direito processual passa por uma série de transformações e que a questão da jurisdição privada se iniciou no Brasil há alguns anos, mas ainda está em desenvolvimento. Segundo a autora, assim como hoje é aceito que o árbitro pode dizer o direito, haverá um momento em que o agente privado poderá realizar o direito sem que isso seja considerado uma “aberração jurídica”¹⁸⁶.

Nessa verdadeira quebra de paradigmas sobre o que é jurisdição e seu papel no acesso à justiça, fica evidente que nem todas as soluções que proporcionem o acesso a uma ordem jurídica justa precisam passar pelo Poder Judiciário. Trata-se de uma questão doutrinária, política e legislativa: cabe aos estudiosos e operadores do direito, estudando o nosso sistema como um todo, desenvolver soluções que tragam acesso à justiça pelos jurisdicionados e ao legislador eleger o que precisa ser intermediado e o que não é de interesse do Estado, onde a autonomia da vontade pode prevalecer sem qualquer intermediação.

Para o que for necessário intervir, deve o legislador eleger quais dessas soluções deverão ser feitas por meio de entes do Poder Judiciário e o que pode ser efetivado extrajudicialmente. Tudo isso formando um sistema de acesso à Justiça completo e efetivo aos cidadãos, de forma a cumprir os mandamentos constitucionais. E é nessa “jurisdição privada”

¹⁸⁴ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 35

¹⁸⁵ “Habitualmente, a sociedade está acostumada a entender a jurisdição como monopólio do poder estatal. No entanto, é preciso lembrar que, como esclarecem Luiz Rodrigues Wambier, Eduardo Talamini e Flávio Renato Correia de Almeida, nada impede que, autorizados por lei, possam os interessados optar por meio não estatal do exercício da jurisdição, isto é, de realização de atividade capaz de pôr fim à lide. Nessa hipótese, a jurisdição é, por assim dizer, exercida por delegação do Estado.” (RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 40-41 – CITANDO WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. Curso avançado de processo civil – v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 37)

¹⁸⁶ “O direito processual passa por um momento de grandes transformações. O processo sociocultural de aceitação da jurisdição privada iniciou-se no Brasil há aproximadamente 15 anos e ainda encontra-se em desenvolvimento. Assim como hoje é bastante natural afirmar que o árbitro pode dizer o direito, haverá um momento em que o agente privado poderá realizar o direito, por meio de práticas executivas, sem que isso seja considerado uma aberração jurídica.” (RIBEIRO, Flávia Pereira. **Op. cit.** 2013. p. 35)

que pode atuar o notário, oferecendo formas alternativas de acesso à justiça, como se verá adiante.

E aqui se encontra a conexão com o tema central desse trabalho: diante dos conceitos de acesso à justiça e de jurisdição, e superada a ideia do monopólio estatal e judicial do exercício da jurisdição, podem os tabelionatos de notas colaborar para o acesso à justiça através do exercício de atos de administração pública de interesses privados, caso o legislador assim determine?

3. HISTÓRICO E FUNÇÃO DO NOTARIADO

3.1 Histórico da atividade

Segundo a doutrina, a atividade notarial provavelmente antecede a própria formação do Direito e do Estado¹⁸⁷. Ela surgiu com a necessidade de documentar e registrar certos fatos da vida, combinada à necessidade de se buscar pessoas de confiança e capacidade para redigir os negócios¹⁸⁸¹⁸⁹. Para BRANDELLI, a história do notariado se confunde com a história do direito e da própria sociedade¹⁹⁰.

No início da civilização, os direitos eram exercidos diretamente e os negócios que interessavam à convivência social eram tratados em público. Nessa época, os negócios eram escassos e simples e bastava a boa fé, o respeito à promessa e o testemunho dos particulares para garantir a sua eficácia¹⁹¹. Com o desenvolvimento da sociedade e o estabelecimento de novas relações mais complexas e volumosas, a boa fé acabou sendo comprometida e foi necessário que se desenvolvesse uma forma de fazer negócios com prova mais robusta que a palavra falada e de forma menos transitória e mais segura que a memória das testemunhas¹⁹²¹⁹³¹⁹⁴.

¹⁸⁷ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 25

¹⁸⁸ “É provável que a atividade notarial seja uma instituição que antecede a própria formação do Direito e do Estado. A necessidade de documentar e registrar certos fatos da vida, das relações e dos negócios deve ter propiciado o surgimento de pessoas que detinham a confiança dos seus pares para redigir os negócios. Surgia assim o notário.” (RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de Notas**. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção Cartórios). p. 15)

¹⁸⁹ “A necessidade humana de segurança e certeza, caracterizada pela necessidade de estabilidade nas relações, sejam estas jurídicas ou não, amparou esse requerimento social pelo surgimento de um agente que pudesse perpetuar no tempo os negócios privados, assegurando os direitos deles derivados.” (BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 26)

¹⁹⁰ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 25

¹⁹¹ Sobre o início da civilização, ALMEIDA JÚNIOR menciona que “os direitos se exercitavam diretamente e em publico se tratavam os negócios que interessavam à convivência social, taes como os contractos e testamentos. Nesse primeiro período da existência da humanidade, si não bastassem a boa fé, o respeito á promessa e o testemunho dos particulares, sendo os negócios tão poucos e tão simples, o testemunho das assembléas populares, então de fácil alcance pela concentração dos grupos que formavam as *phratrias*, as *tribus* e as *ciudades*, satisfazia as exigências da vida jurídica.” (ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. *Orgams da fé pública*. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. V, 1897. p. 7-8)

¹⁹² “Desenvolvendo-se as relações sociaes, novos conhecimentos, relações commerciaes mais difusas, a variedade e complicação dos negócios trouxeram a necessidade de uma prova das convenções, menos fugaz do que a *palavra faliada* e menos transitória ou mais segura do que a memoria das testemunhas; e, assim, as simples promessas verbaes foram substituídas por *documentos escriptos*. Para escreve-los, surgiram os intermediários, expeditos na arte calligraphica, os quaes, a principio, simples privados, tornaram-se mais tarde funcionários officiaes destinados a sancção da fé publica: eis a genesis do notariado.” (ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 8)

¹⁹³ Sobre os Romanos, ALMEIDA JUNIOR menciona que “naquelles tempos felizes em que a lei natural se fazia sentir em toda a sua força e a boa fé tinha seguro asylo nos corações, a simples palavra de um cidadão romano, como atesta DIONYSIO DE HALICARNASSO, fazia fé em Juizo. Depois, quando os vícios largamente se difundiram e o luxo corrompeu os corações, manifestou-se a necessidade de imprimir vigor aos contractos e de colocar acima das paixões e dos tempos subversivos os actos mais importantes da vida civil, necessidade que se

BRANDELLI aponta que desde os tempos mais remotos a sociedade já sentia a necessidade de ter meios para fixar e perpetuar seus convênios. Daí surge a necessidade de se ter quem redigisse os contratos, independentemente de sua denominação e do maior ou menor grau de suas limitações no desempenho das funções. A atividade notarial seria, portanto, uma criação social, oriunda da necessidade de se ter um agente confiável que pudesse instrumentalizar e redigir contratos, de forma a perpetuar o negócio jurídico estabelecido de acordo com a vontade das partes, uma vez que “as palavras voam ao vento”¹⁹⁵.

Segundo RODRIGUES e FERREIRA, a origem do notariado é muito remota. Já a bíblia cita o papel dos escribas, incumbidos da redação dos atos na antiguidade. Os mesmos autores indicam que há registros do notário desde as civilizações suméria e egípcia¹⁹⁶. BRANDELLI também defende que o antepassado mais remoto do notário é o escriba¹⁹⁷, encontrado na civilização egípcia e no povo hebreu.

Nesse sentido, note-se posição divergente de LOUREIRO. Embora concorde com o fato de que o notário teria surgido espontaneamente, como uma criação social, para fazer frente às necessidades básicas de segurança nos contratos e de tutela de direitos fundamentais¹⁹⁸; para ele o antepassado mais remoto do notário está na alta Idade Média, não nos escribas. Isso porque, para o autor, os escribas e os *Tabellios* romanos não eram profissionais jurídicos, eram apenas pessoas de confiança que tinham a habilidade de escrever em um mundo repleto de analfabetos¹⁹⁹.

Mas, mesmo aqueles que defendem o escriba como ancestral mais remoto do notário retratam que esse profissional não possuía fé pública notarial, ressaltando que a ancestralidade está no fato das funções serem aproximadas, mas não equiparadas²⁰⁰.

fez sentir cada vez mais á medida que (...) os actos sacramentaes e os rigorosamente formaes do direito antigo deixaram de satisfazer á obra fecunda da civilisação, pela multiplicação das relações civis, pelo progressivo aumento do commercio e da indústria, e pela expansão do povo romano.” (ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 27)

¹⁹⁴ “O povo romano, no seu início, dispensava o documento escrito. A lei natural e a boa-fé imperavam soberbas e, assim, a palavra dos cidadãos fazia fé em juízo. Entretanto, com a expansão do povo romano e a conseqüente multiplicação das relações civis, foram surgindo os vícios, esgaçando a boa-fé que reinava, engedrando a necessidade de se dar vigor aos contratos, registrando-os em documentos escritos, como forma de guardar a palavra.” (BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 29)

¹⁹⁵ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 25-26

¹⁹⁶ RODRIGUES, Felipe Leonardo, FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Op. cit.** p. 15

¹⁹⁷ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 26

¹⁹⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial: da atividade e dos documentos notariais.** Salvador: Juspodivm, 2016. p. 36

¹⁹⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Op. cit.** p. 41

²⁰⁰ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 27

Independentemente da posição que se adote, os escribas eram uma categoria profissional muito prestigiada, com uma formação cultural especialíssima. Numa sociedade em que quase ninguém sabia ler e escrever, os escribas eram encarregados de redigir os atos dos monarcas, bem como os negócios privados dos cidadãos. Naturalmente, entende-se a conexão que se faz com os notários. Contudo, os escribas não eram detentores de fé pública, havendo necessidade que seus escritos fossem homologados por autoridade superior para ter valor probatório²⁰¹.

No mesmo sentido, BORTZ relata que a função de atribuir fé pública ao contrato de alienação de imóveis, por exemplo, era do juiz de direito, que o praticava em clara administração pública de interesses privados. Mas, o crescimento exponencial dessas transações, paralelamente a outras que competiam ao juiz de direito resolver, levou à delegação dessa atribuição aos notários²⁰².

Interessante notar que muitos atos hoje delegados ao tabelião, sem que sequer se fale em jurisdição, eram antes praticados por juízes de direito. Pelo que foi visto anteriormente, qualquer ato de entrega de Direito / acesso à justiça pode ser visto como jurisdição. Ao que parece, tal interpretação evolutiva que hoje pode ser entendida como “quebra de paradigma” tem, na verdade, origem bem mais remota.

BORTZ ressalta que houve todo um encadeamento de fatos ao longo da história para que se chegasse à fórmula da fé pública notarial. O crescimento das cidades, a explosão demográfica e o constante aumento da complexidade das relações sociais foram sobrecarregando os magistrados. Para BORTZ, a história simplesmente vem repetindo o que aconteceu com Moisés diante do povo hebreu: com a sobrecarga do órgão judiciário, o bom funcionamento de suas atividades passa a depender de uma divisão racional do trabalho²⁰³.

O fato é que com o crescente aumento da complexidade e do volume das relações sociais ao longo dos séculos, foi preciso desenvolver novas formas de fazer negócios e isso teve que ocorrer algumas vezes. Como já visto, no período da Grécia Antiga e do Direito

²⁰¹ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 27

²⁰² “Observe-se que essa atribuição destinada a conferir fé pública judicial ao contrato de alienação de imóveis era exercida, primitivamente, pelo juiz de direito. Era um ato de jurisdição voluntária, cujos efeitos dependiam da intervenção do juiz, com força de coisa julgada. O crescimento extraordinário dessas demandas, paralelamente às outras que competiam ao magistrado resolver, e que envolviam outras complexidades, provocou a natural delegação daquela intervenção pública nos contratos privados ao seu auxiliar, o notário.” (BORTZ, Marco Antonio Greco. A desjudicialização - um fenômeno histórico e global. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, Ano 4, n. 4, p. 75-110, 2009. p. 79)

²⁰³ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 80-81

Romano era necessária a intervenção judicial nos atos redigidos pelos notários para que tivessem eficácia probatória²⁰⁴.

Segundo RODRIGUES e FERREIRA²⁰⁵ e ALMEIDA JÚNIOR²⁰⁶, na Grécia havia a figura do *mnemon*, que era um técnico de memorização encarregado de formalizar e registrar tratados, atos públicos e privados. Mas, ele apenas os redigia e conservava, sem fé pública, servindo apenas como pré-constituição de prova escrita.

Em Roma também de início, não se falava em fé pública notarial. Em princípio, nem mesmo documentos escriturados eram utilizados, pois imperavam a lei natural e a boa-fé, onde a palavra do cidadão fazia fé em juízo. Naturalmente, com o estrondoso crescimento da sociedade Romana, isso não perdurou. Foram necessárias novas regras para o regimento das relações sociais, campo muito propício para a grande evolução do notariado que se seguiu.

Foi durante o Império Romano, no século VI, no reinado de Justiniano I, que nasceu o notariado mais atual²⁰⁷²⁰⁸, devidamente regulado e com dignidade e importância no seio da sociedade. Contudo, RODRIGUES e FERREIRA ressaltam que nessa época os documentos notariais não detinham ainda fé pública intrínseca. Dependiam da confirmação de testemunhos e relatos do tabelião, das partes ou das testemunhas²⁰⁹. Foi somente com a Novela LXXIII que o documento notarial passa a ter força probatória especial. Foi então que surgiu a fé pública notarial, como a temos hoje²¹⁰²¹¹²¹².

²⁰⁴ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 78

²⁰⁵ RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Op. cit.** p. 16

²⁰⁶ ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 16

²⁰⁷ RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Op. cit.** p. 17

²⁰⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 30-31

²⁰⁹ RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Op. cit.** p. 18

²¹⁰ RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Op. cit.** p. 19

²¹¹ Sobre a evolução do notariado ao longo dos séculos, ALMEIDA JÚNIOR, citando o ministro italiano DE FALCO, menciona que o notariado passou por várias transformações à medida em que se desenvolveu a sociedade (p. 8-9), e traz o seguinte trecho da obra do ministro: “Entre os Romanos, o ministérios dos tabeliães, constituído por um collegio de pessoas livres, doutas e probas, elevou a instituição do notariado á maior dignidade. Mas, os actos do *scriba* do Oriente e do *tabellio* em Roma eram *escriptos privados* até que as partes contraentes os tivessem exhibido, em presença de testemunhas, ao magistrado encarregado de imprimir-lhes o signal ou sello publico e de dar-lhes o caracter de autenticidade necessario para sua execução. Até a metade do século XIII não se acham notários com a qualidade de *officiaes publicos*; mas, ás vezes, o officio de notário via-se confundido com o de juiz, por força das tradições históricas que, até aquelle tempo, tinham tornado necessário o ministério do magistrado para dar caracter publico ao acto notariado. Entretanto, os juízes pela multiplicidade dos actos que deviam cumprir como notários, começaram a delegar essas funções aos seus escrivães e chanceleres, os quaes pouco a pouco foram se tornando peritíssimos na sciencia das fórmulas e constituíram uma classe de officiaes públicos separada e independente. Operou-se, então, uma mudança substancial no caracter e na índole do officio notarial: o ministério dos notários não foi mas uma emanção da autoridade judiciaria, como nos primeiros tempos tinha sido da autoridade sacerdotal, mas tornou-se uma delegação imediata do poder soberano. Os notários foram os delegados directos e especiaes do governo, para tornar executórios os actos e

Ainda no Império Romano, o imperador bizantino Leão VI instituiu algumas regras para o exercício da atividade, entre elas o conhecimento do direito²¹³. Também nessa época, SOUZA menciona que, com a ascensão da Igreja Católica, o direito canônico também contribuiu para a evolução e enriquecimento da atividade notarial, pois além de dar um caráter religioso à fé pública, tornando-a mais forte, ainda há que se considerar o alto nível cultural do clero, muito preparado para a confecção de instrumentos de elevado nível técnico²¹⁴.

Contudo, na Idade Média, com o sistema do feudalismo, houve um enfraquecimento do notariado. Isso porque a estrutura econômica adotada impedia, por sua própria natureza, a existência de uma instituição notarial de envergadura: todo o poder era conferido ao senhor feudal, inclusive o de validar atos notariais²¹⁵²¹⁶.

Apenas no século XIII²¹⁷, com a Escola de Bolonha, na Itália, houve um resgate da função notarial. Esse movimento de resgate do estudo de direito romano restaurou uma série de institutos jurídicos, dentre eles, o notariado. Outros fatores contribuíram para o

contractos a que as partes devessem ou quizessem imprimir o caracter de autenticidade próprio dos actos de autoridade publica.” (ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 9)

²¹² Sobre os atos notariais na época de Justiniano, ALMEIDA JÚNIOR afirma que “Quanto á força probatória e executória dos instrumentos, divergem os juriconsultos. Uns sustentam que eram de caracter meramente privado, isto é, que serviam somente de ajuda de prova que podia ser fornecida por meio das testemunhas que intervieram no acto (...). Outros, entre os quaes CUJACCIO, sustentam que esses instrumentos tinham o valor de simples escriptos privados emquanto não eram exhibidos, em presença de testemunhas, ao *censualis*, ao *apparidor censualis*, ao *magister censos*, ou, em geral, a um magistrado encarregado de attribuir-lhes a fé pública mediante a formalidade do sello publico e da transcrição *ad acta*, isso é, em registros apropriados (...). Mas, quem atende para a investidura oficial dos *tabeliones* e para a expressão – *instrumenta publica confecta*, com que a Novella LXXIII, cap. V, distingue os instrumentos lavrados por tabeliães dos instrumentos de mutuo ou de outro qualquer contracto, do qual a parte *noluerit in publico confiteri* (cit. Novel. Cap. II), bem vê que, entre as próprias partes contractantes, o instrumento lavrado por tabelião, comquanto não tivesse execução preparada, tinha força probatória como *acto publico* (...).” E conclui: “A verdade é que o acto do tabelião, por si só, não fazia fé; dependia ainda da insinuação *apud magistrum censos, vel magistratus municipales, vel defensores plebis*. O acto do tabelião devia ser provado em juízo com a *comparativo litterarum* (firmas), com a *comparativo notarum* (letras) e com os depoimentos contestes de duas testemunhas, ao menos.” (ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 43-45)

²¹³ “Conforme leciona Claudio Martins, em continuidade à institucionalização do notariado, “o imperador bizantino Leão VI”, exigia para o exercício da atividade notarial o conhecimento do Direito, o domínio sobre os demais na escrita manual, evitar a porfia e a vida dissoluta, ser conspícuo com os costumes, irrepreensível por prudência, judicioso, inteligente e hábil no falar, apto a raciocinar, para que não seja facilmente enganado”. (SOUZA, Carla Faria de. **A Função notarial na realidade jurídica brasileira**. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/CarlaFariaSouza.pdf>. Acesso em: 19 de maio 2018. p. 6)

²¹⁴ SOUZA, Carla Faria de. **Op. cit.** p. 6

²¹⁵ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 33

²¹⁶ Sobre o feudalismo, ALMEIDA JÚNIOR afirma que “O Feudalismo, que se organisára definitivamente no século XI, veio conter algum tanto o caracter publico da instituição notarial. si antigamente existiam alguns actos que não podiam ser validos sem o concurso da suprema autoridade, o regimen feudal instituiu outros mais.” E conclui: “O systema feudal, em summa, tendia sucessivamente a aniquilar o notariado”. (ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 78)

²¹⁷ ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 80

resgate do notariado: o aumento das instituições governamentais, o crescimento da complexidade do comércio internacional, inovações na prática negocial. Tudo isso aumentou a necessidade de documentos escritos e, conseqüentemente, da atuação notarial²¹⁸. Mais uma vez, o notário precisou se modificar para atender aos anseios da sociedade, que também estavam se alterando.

E BRANDELLI aponta que foi somente após a Escola de Bolonha que a instituição notarial voltou a se expandir e a se desenvolver cada vez mais, até chegar às feições exatas que temos hoje, em que o tabelião se tornou um importante agente de pacificação social e de segurança jurídica preventiva, ancorada na imparcialidade e juridicidade²¹⁹.

MARQUES aponta a importância da atividade do notário desde a Idade Média, na Itália, destacando que, inclusive, naquele tempo e local, os notários eram denominados juízes e a eles eram atribuídas as funções relacionadas à jurisdição voluntária²²⁰. Essa prática decorreu de uma necessidade social de pronta decisão das demandas e recuperação dos créditos, em face de uma rápida expansão do comércio na época. De qualquer forma, isso se difundiu em toda a Europa e acabou sendo acolhido, inclusive, pela doutrina, que admitiu, por exemplo, que a confissão de dívida feita perante o tabelião se equiparasse à confissão feita perante o juiz.

Aqui, cabe uma observação sobre o notariado espanhol. Embora não seja objeto desse trabalho, é interessante notar que é na Espanha que se encontra o notariado mais desenvolvido do mundo, pois lá sempre se deu máxima atenção à função notarial²²¹. ALMEIDA JÚNIOR ressalta como na Espanha toda a sociedade, incluindo autoridades, tribunais e demais poderes do Estado, prestam ao notário toda a consideração que merece o caráter de um funcionário público. A sociedade o considera um contrapeso exato que mantém em equilíbrio as forças contrapostas de negócios provados, encontrando nele um instrumento

²¹⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 34

²¹⁹ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 35

²²⁰ “Como o Direito Romano não reconhecia outro título executivo além da sentença, para servir de fundamento à *actio judicati*, usavam os credores do processo fictício de pedir ao devedor que confessasse a dívida em juízo, com o que obtinham o *preceptum de solvendo*, que dava ao credor o direito de propor aquela ação. Numa segunda fase, suprimiu-se a necessidade da demanda, de forma a admitir-se que, se as partes confessassem a dívida ante o juiz, a requerimento do credor, e mesmo sem propositura de ação, o magistrado pronunciaria o preceito com eficácia bastante para posterior ação do julgado. Com a ampliação das trocas de dinheiro entre as cidades italianas, o número dessas intervenções judiciais aumentou grandemente e, se tornou imprescindível que o preceito de solvendo fosse ditado rapidamente, incumbindo essa função ao notário. Como se entendia que tal atividade era de natureza judicial, o notário passou a denominar-se juiz, com o nome *Judex chartularios*”. (MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** p. 110-111)

²²¹ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 41

seguro para regular suas relações privadas, sejam materiais, sejam pessoais²²². Para BRANDELLI, o notariado espanhol “(...) é um dos mais legítimos representantes da função notarial em seu estágio avançado de assessoramento jurídico imparcial dos agentes privados, cujo papel jurídico e social a ser explorado é enorme”²²³

Sobre o notariado português, cumpre mencionar que foi também no Século XIII que a primeira legislação específica destinada aos tabeliães foi editada, por D. Diniz. Depois seguiram-se as Ordenações Afonsinas (1447), Manuelinas (1521) e Filipinas (1604), mas sempre repetindo o estatuto de D. Diniz, com poucas modificações²²⁴.

Ainda nesse assunto, ALMEIDA JÚNIOR relata que no início, em Portugal, não havia uso de tabeliães, pois cada particular fazia seus atos e contratos de forma privada e eventuais lides eram resolvidas primeiro por homens bons e honestos, depois por pretores das províncias. O magistrado decidia apenas em segunda instância. Foi com a era das reformas do século XIII acima mencionada que Portugal passou a adotar o Direito Romano e as tendências da Escola de Bolonha. Nesse período o notariado português se tornou classe de funcionários com fé pública²²⁵.

Mas, BRANDELLI²²⁶ relata que o notariado português pouco avançou nesse período, ficando à mercê do que foi estabelecido nos estudos da Escola de Bolonha. Isso resultou em um movimento dos próprios tabeliães, que conseguiu algumas poucas modificações institucionais, a maioria expressas no decreto de 23 de dezembro de 1899. Esse decreto “garantira a estabilidade e independência aos notários que, elevados à categoria de *magistrados de jurisdição voluntária*²²⁷ deveriam provar preparação jurídica adequada (bacharelado em direito ou curso especial de notário), idoneidade moral e civil.”²²⁸ Embora isso tenha sido suprimido em 1900, foram os notários portugueses incluídos no rol de funcionários públicos, situação essa que perdurou até a edição do Decreto-Lei nº 26/2004, que privatizou o notariado português e promoveu o seu ingresso no notariado de tipo latino²²⁹.

²²² ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 102-103

²²³ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 42

²²⁴ RODRIGUES, Felipe Leonardo, FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Op. cit.** p. 20

²²⁵ ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Op. cit.** p. 103-105

²²⁶ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 42

²²⁷ Note-se que, até mesmo na doutrina estrangeira, a atividade dos notários é relacionada à administração pública de interesses privados.

²²⁸ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 24

²²⁹ “O notariado português, que já bom tempo vinha acompanhando a evolução do notariado latino europeu, padecia da mácula de permanecer ainda no rol dos funcionários públicos, consistindo isso em um forte entrave ao seu ingresso no grupo dos melhores notariados latinos. Todavia, a situação mudou substancialmente com o

BRANDELLI relata que no período das grandes navegações que resultaram na descoberta da América e do Brasil, os tabeliões acompanhavam as navegações, com o papel relevante de registro dos acontecimentos e das formalidades oficiais de posse das terras descobertas. E foi Pero Vaz de Caminha o primeiro tabelião a pisar em solo brasileiro, tendo narrado ao Rei de Portugal, minuciosamente, o que encontrou ao chegar no Brasil²³⁰.

Nesse primeiro momento, o Direito Português foi simplesmente trasladado para o Brasil, se aplicando aos notários brasileiros as mesmas leis aplicáveis aos notários portugueses²³¹, com seus erros e acertos, naturalmente. Portanto, foram os colonizadores portugueses que introduziram no Brasil os regulamentos ainda medievais sobre as funções dos notários, que eram, ainda, profissionais com poucos conhecimentos jurídicos²³².

E é nesse contexto que atuavam os primeiros notários brasileiros, então integrantes da estrutura da Administração Municipal. Eles formalizavam as vontades das partes por meio de instrumentos revestidos de fé pública que lhes era outorgada pelo poder real. Somente o rei poderia criar um tabelionato ou autorizar a sua criação por terceiros²³³.

E LOUREIRO conclui afirmando que os primeiros notários brasileiros exerceram o mesmo papel relevante de seus colegas na Europa medieval: “juntamente com os magistrados, contribuíram para a criação do direito e difusão da cultura jurídica que, mesmo rudimentar, era extremamente prática e vivaz.”²³⁴

Mais detalhadamente, KUMPEL afirma que a atividade notarial no Brasil se inicia quando D. João III resolve dividir a terra brasileira em Capitanias Hereditárias, doadas para os nobres e pessoas de confiança do rei. Esses donatários podiam, inclusive, nomear tabeliões. Porém, diante do fracasso das Capitanias Hereditárias (com exceções), em 1549 o Rei criou um novo sistema administrativo para o Brasil, o Governo-Geral, a quem coube as mesmas funções antes atribuídas aos donatários das Capitanias, incluindo as funções de nomeação de

novo estatuto do notariado, aprovado pelo artigo único do Decreto-Lei nº 26/2004, que *privatizou* o notariado de Portugal. Com o novo estatuto do notariado, os tabeliões portugueses ingressaram de vez no notariado do tipo latino, dando o passo que faltava rumo à modernização, uma vez que revestido já das demais características essenciais para tanto, indicativas de boa evolução da função notarial. Nesse sentido, o notariado português, além da evidente fé pública de que é dotado, possui uma (1) independência no labor de qualificação típica dos melhores sistemas notariais, realizando a polícia jurídica quanto à licitude dos atos que pratica, além de (2) ser verdadeiro assessor jurídico das partes, recebendo e moldando a vontade destas e informando-as sobre os efeitos jurídicos de seus atos.” (BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 44)

²³⁰ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 47

²³¹ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 60

²³² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Op. cit.**, 2016. p. 53

²³³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Op. cit.**, 2016. p. 53

²³⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Op. cit.**, 2016. p. 53-54

tabeliães. E, em 1822, quando o Brasil conquistou a sua independência, ainda vigoravam as Ordenações Filipinas, que regulavam a atividade notarial²³⁵.

Foi em 1827 a edição de lei brasileira sobre o assunto estabelecendo, em seu art. 2º, que “todos os officios de Justiça, ou Fazenda, serão conferidos, por títulos de serventias vitalícias, às pessoas, que para elles tenham a necessária idoneidade, e que os sirvam pessoalmente; salvo o acesso regular, que lhes competir por escala nas repartições, em que o houver”. Com essa lei se instaurou entre nós a ideia de vitaliciedade da atribuição notarial e registral, que até hoje ainda permanece válida.

Contudo, como aponta ALIENDE RIBEIRO, de modo geral as regras impostas em 1827 não foram observadas permitindo que durante muito tempo ainda se praticasse o regime de sucessão de pai para filho. Para o autor, isso decorre do manifesto descaso para com as instituições notariais e de registro no Brasil, o que prejudicou também a formação de um serviço eficiente, a ponto de nosso notariado ter sido classificado como de “evolução frustrada” ou “atrasado” pela doutrina estrangeira²³⁶.

Aliás, sobre o tratamento historicamente dado pela política brasileira ao notariado, BRANDELLI faz dura crítica, afirmando que ela é a razão de hoje prevalecer uma obscuridade a respeito da instituição notarial e de sua função. Disso, resulta diversos “devaneios infundados” que hora pretendem reduzir a função, ora até mesmo extirpá-la do seio social, sem qualquer fundamento jurídico²³⁷.

²³⁵ KÜMPEL, Vitor Frederico. Evolução histórica da atividade notarial. **Migalhas (Registralhas)**, São Paulo, 21 de maio, 2013. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI178865,61044-Evolucao+historica+da+atividade+notarial+no+Brasil>>. Acesso em: 27 de maio 2019. p. 1

²³⁶ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Op. cit.** p. 29

²³⁷ “A política brasileira, aliás, (...) tem sido tradicionalmente de profundo descaso para com a instituição notarial, que é de vital importância em uma sociedade evoluída e bem organizada, mantendo-a com isso atrofiada, recolhida a preceitos impostos pelos senhorios portugueses há séculos, a ponto de ter sido qualificada como de ‘evolução frustrada’. Tal política motivou também o protesto do professor A. B. Cotrim Neto, que assim se manifestou: ‘Já tivemos ensejo de fazer a crítica dos resultados, sistematicamente nocivos, da política legislativa dos Estados de nossa Federação, em relação ao Notariado: e a tal ponto isso prejudicou a formação de um serviço eficiente, que o atraso de nossas instituições notariais fez com que os mais eminentes autores estrangeiros na especialidade passassem a situá-lo no quadro dos notariados de *evolução frustrada* ou *atrasado* (...). Entretanto, isso ainda não é o mais grave, dado que sobretudo prejudicial - para a situação notarial como para o serviço público - é o desprestígio em que caiu, no Brasil, o Notário, a ponto de haver muita gente que nele enxergue um mero parasita da sociedade que, portanto, deve desaparecer, e ser engolfado na maré da burocracia judiciária.’ Não é à toa, mas fruto dessa política notarial encravada malfadadamente em nosso Estado, que hoje reina entre nós, ainda, uma certa obscuridade a respeito da instrução notarial e de sua função, sendo ela por isso, não raras vezes, objeto de devaneios infundados, que ora pretendem reduzir-lhe o alcance, ora pretendem, até mesmo, extirpá-la do seio social, sob os mais fronzinos argumentos, em regra, desprovidos de fundamento jurídico. Muito se aventou sobre a estatização dos serviços notariais, o que, note-se, não prosperou por favores diversos, como, por exemplo, a inviabilidade para os cofres públicos ou a diminuição da qualidade dos serviços, que prejudicaria o público usuário. Leciona Tabosa de Almeida, em respeitável monografia sobre essa questão,

Fato é que, tradicionalmente na história brasileira, os tabeliães e oficiais de registro sempre pertenceram ao foro extrajudicial, que juntamente com o foro judicial, compunham a organização judiciária até 1930, quando passaram a ter tratamento autônomo. Ainda assim, por falta de melhor definição legal, imperou o entendimento de que integravam os quadros dos servidores da justiça, ainda que fossem remunerados por custas e não por vencimentos pagos pelo erário²³⁸.

Sobre o assunto, ORLANDI NETO, citado em obra de ALIENDE RIBEIRO, afirma:

“Em nosso sistema, os serviços notariais e de registro sempre foram considerados públicos. Até 1994, com a Lei 8.935, de 18 de novembro, eram prestados por pessoal vinculado ao Poder Judiciário. Embora não fossem funcionários públicos, porque não eram propriamente estatutários, também não eram celetistas. Aplicava-se-lhes o estatuto dos funcionários públicos, mas apenas supletivamente. O sistema de admissão, a estabilidade, o regime disciplinar e a aposentadoria tinham normas próprias, constantes de provimentos e resoluções do próprio Poder Judiciário. Os titulares dos serviços estavam sujeitos ao mesmo regime. Vinculados diretamente ao Poder Judiciário, contratavam seus funcionários pelas normas já referidas. Os serviços eram chamados extrajudiciais, como forma de separá-los dos serviços judiciais, isto é, daqueles ligados à atividade jurisdicional. Cartórios judiciais e cartório extrajudiciais compunham, assim, a infraestrutura do Poder Judiciário, cada qual com seu campo de atuação. Os estabelecimento em que os serviços

que a estatização dos ‘cartórios’ começou a ser imaginada desde a Revolução de 1930, tendo sido permeada a discussão pela demagogia sedutora e pelo passo ao largo do enfrentamento das verdadeiras questões a serem afrontadas. Alerta o grande jurista, em lição que continua viva, que, em regra, os tabelionatos e registros funcionam ‘bem e a contento geral’, razão primeira para evitar sua estatização; já reformar para pior, ou reformar pelo simples amor à reforma, é conduta reprovável. Inegavelmente publicizar a prestação da atividade notarial e registral teria o condão de piorar a prestação dos serviços e diminuir o zelo com que a função é hoje prestada, ao diminuir os incentivos aos agentes prestadores. ‘É indiscutivelmente humano que, quanto menos estímulo, menos diligência, menos presteza.’ Basta olhar a coisas do cotidiano para constatar empiricamente a assertiva. Em qualquer sistema econômico, quanto menor o incentivo dado aos agentes, menor a resposta na prestação do serviço. Estatizar tabelionatos e registros, que hoje prestam sua atividade de maneira eficiente, é voltar ao tempo da prestação dos serviços notariais e registrais de maneira ineficiente e em dependências precárias e obsoletas. (...) Conforme avalia ainda o jurista Tabosa de Almeida, a estatização aumentaria os gastos públicos pelo aumento da necessidade de funcionários, em razão da diminuição dos incentivos, bem como pelo aumento dos salários, tendo-se em conta que inúmeras serventias têm receita ínfima, enquanto algumas poucas têm receita grande. O barateamento dos serviços não ocorreria com eventual estatização. Ao contrário, aumentaria, conforme já demonstrou a experiência, uma vez que, oficializados ‘os cartórios, cada dia será solicitado maior número de escreventes para trabalhar cada dia menos e ganhar cada vez mais’. Em verdade, a solução não está na oficialização, que no mundo inteiro já foi provada contraproducente, e, por isso, abandonada. O exemplo mais marcante é o do notariado português, há pouco privatizado. Um olhar técnico e adequado apontaria a correta divisão dos serviços (o que evitaria indesejáveis superestruturas), aliada a uma remuneração pertinente aos riscos assumidos e aos benefícios sociais obtidos no exercício da função notarial e registral, como o ideal. Entretanto, tal questão raramente é tratada da maneira técnica que deveria e com atenção ao interesse público.” (BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 65-69)

²³⁸ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Op. cit.** p. 30

extrajudiciais eram prestados chamavam-se cartórios extrajudiciais e cartorários eram os funcionários.” ²³⁹

Mas, ALIENDE RIBEIRO faz uma ressalva: a doutrina de direito administrativo sempre reconheceu notários e registradores como particulares em colaboração com o Poder Público. E destaca os doutrinadores Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Diogenes Gasparini. Mas, somente com a nossa Constituição Federal de 1988 isso ficou claro, por meio do art. 236 e parágrafos²⁴⁰.

Curioso que, a confusão foi tanta entre doutrinadores e legisladores, que chegou a ocorrer no Brasil a estatização dos cartórios, através do art. 206 da Constituição Federal de 1967, depois da alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977. Essa emenda não só estatizou os serviços extrajudiciais, como também estabeleceu a sua remuneração exclusivamente com fontes oriundas dos cofres públicos. Contudo, como a lei complementar prevista no artigo emendado nunca chegou a ser editada, essa regra, por falta de regulamento, não chegou a ser aplicada na maioria dos Estados brasileiros, com exceção da Bahia e do Acre²⁴¹.

De qualquer maneira, tal disposição não permaneceu válida em nosso ordenamento por muito tempo. Em 1982, através da Emenda 22 à mesma Constituição de 1967, o art. 206 foi novamente alterado e no art. 207 passou a constar o preenchimento das serventias extrajudiciais na forma da legislação dos Estados²⁴²²⁴³.

²³⁹ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Op. cit.** p. 30-31, com transcrição do texto de ORLANDI NETO, Narciso. Serviços notariais e de registro. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). Corregedorias do poder judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 333.

²⁴⁰ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Op. cit.** p. 31-32

²⁴¹ “Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo. § 1º Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias. § 2º Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos. § 3º Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos.”

²⁴² “Art. 206 - Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares. Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.”

²⁴³ Interessante notar que no Estado da Bahia, nem a Emenda 22, nem a própria Constituição Federal de 1988 conseguiram “desfazer” essa estatização das serventias extrajudiciais. Em 2008, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu prazo de 120 dias para o Tribunal de Justiça daquele estado elaborar um plano e cronograma da

Mas, como mencionado anteriormente, foi somente após a promulgação da atual Constituição Federal (art. 236), bem como da edição da Lei Orgânica de Notários e Registradores (Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994), que a “privatização” dos cartórios começou a se tornar efetiva. Foi com a edição da Lei 8.935/1994 as serventias extrajudiciais começaram a se desvincular da estrutura administrativa do Estado, estabelecendo-se o exercício da delegação em caráter privado, bem como o ingresso por meio de concurso público.

Feita toda essa digressão, cumpre mencionar que, como apontado por BRANDELLI, com a evolução da história do notariado temos a evolução da sua função propriamente dita. A função notarial, como visto, é anterior ao instituto do notariado. E foram as mesmas necessidades sociais que fizeram surgir o notariado que também o fizeram evoluir até os moldes atuais. De simples redator e autenticador, o notário passou a função de presidir o desenvolvimento das transações, realizando o que o autor denomina “verdadeira polícia jurídica”, sendo que sua atuação se inicia no assessoramento prévio às partes, passando pela declaração de vontade e a constituição ou comprovação dela por escrito, tendo como função prova e/ou solenidade²⁴⁴. No mesmo sentido, LOUREIRO²⁴⁵.

A função notarial, portanto, surgiu apenas redatora. Com o tempo e a evolução das necessidades sociais, a função do notário também se modificou, passando a ser um profissional cada vez mais respeitado, de forma que, aos poucos, a fé pública do tabelião surgiu naturalmente.

Ainda, quanto mais a sociedade demandou, mais as funções do notário evoluíram, incluindo, como se verá adiante, assessoria jurídica, profilaxia e, naturalmente, pacificação social, em um verdadeiro exercício de jurisdição, nos moldes defendidos nesse trabalho.

efetivação da privatização das serventias extrajudiciais. Ainda assim, o primeiro concurso para a outorga de delegação de serventias extrajudiciais daquele Estado se encerrou apenas em 2017 (Conforme notícia veiculada no site <<https://www.portaldori.com.br/2017/01/17/bahia-preenche-48-das-vagas-para-cartorios-no-1o-concurso-publico-do-estado/>>. Acesso em: 27 maio 2019)

²⁴⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 167

²⁴⁵ “Em suma, a instituição notarial é fruto de uma longa evolução histórica, cuja origem remonta ao escriba egípcio ou mesmo a entes anteriores, como a própria comunidade ou seus líderes, que sempre se fizeram presentes nas primeiras sociedades humanas. Com a complexidade da vida social, o papel do notário no assessoramento e na intervenção nos negócios privados tornou-se ainda mais relevante. A instituição da fé pública marca uma nova etapa nessa evolução: a investidura que certa pessoa tem para dar fé de certos atos confere presunção de veracidade e validade a atos e negócios jurídicos, contribuindo, desse modo, para a paz social por meio da prevenção de conflitos. A atribuição atual do notário e a fé pública do documento notarial são o resultado de longa evolução histórica na busca da segurança jurídica e da paz social, valores vitais para o progresso da sociedade e para a busca da felicidade.” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Op. cit.** 2016. p. 51)

3.2 Função do notário

3.2.1 Natureza e regulação da atividade

Como mencionado anteriormente, foi a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu as diretrizes da atividade notarial atualmente vigentes no Brasil. A lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, também foi um marco na atividade notarial e registral, ao regulamentar o disposto na Constituição Federal e efetivar a “privatização” dos serviços de notas e registros. Cumpre aqui fazer uma breve análise desses regulamentos, de forma a melhor compreender a atividade notarial.

De acordo com o já mencionado art. 236 da Constituição Federal, as atividades notariais e de registro devem ser exercidas por particulares, em caráter privado, por delegação do Poder Público, mediante a aprovação em concurso público. A remuneração deverá ocorrer através de emolumentos e a atividade está sujeita à fiscalização pelo Poder Judiciário. A Constituição Federal também estabelece que a lei regulará a atividade e estabelecerá as diretrizes gerais dos emolumentos.

Assim, “embora exercentes de função pública, não são funcionários públicos, nem ocupam cargos efetivos, tampouco se confundem com os servidores e funcionários públicos integrantes da estrutura administrativa estatal”. Segundo ALIENDE RIBEIRO, por desempenharem função que depende da presença do Estado, não podem ser considerados agentes exclusivamente privados. Notários e registradores estão na ampla categoria de agentes públicos, nos termos da doutrina brasileira já pacificada, podendo ser classificados, assim como leiloeiros e tradutores, como *particulares em colaboração com o Poder Público por delegação* (Maria Sylvia Zanella Di Pietro) ou *particulares em colaboração com a Administração* (Celso Antonio Bandeira de Mello)²⁴⁶.

Segundo TEPEDINO:

“Cuida-se, portanto, o notário de agente público delegado, que desempenha função pública em caráter privado, a partir de investidura por concurso público, sem, contudo, manter qualquer vínculo de subordinação ou hierarquia frente ao Estado, de modo a ser remunerado diretamente pelas partes por meio de custas e emolumentos. Tal mecanismo assegura aos notários independência funcional, já que se submetem tão somente à fiscalização do Poder Judiciário, sem que haja

²⁴⁶ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Op. cit.** p. 54-55

qualquer interferência do Poder delegante no desempenho da função pública que lhe é atribuída.”²⁴⁷

EDAGI aponta a ambiguidade da função notarial. De um lado, o caráter privado da delegação - o notário não é funcionário público e não recebe sua remuneração dos cofres públicos. De outro, o caráter público - o que se delega ao notário é justamente a função dotada de fé pública, essa função sim, pública. Agente privado, função pública, portanto²⁴⁸.

Sobre a atividade notarial, BORTZ afirma que “o Estado não desempenha bem essa atividade diretamente, por isso a realiza pelo sistema de delegação. Portanto, o notário (como também o registrador) está investido de um múnus público de bem prestar esse serviço (em substituição ao Estado - por delegação).”²⁴⁹

Como aponta ALIENDE RIBEIRO, os princípios fundamentais e diretrizes básicas da atividade notarial e de registro são os seguintes: (i) natureza pública da atividade e necessidade de sua delegação pelo Poder Público ao particular para o exercício em caráter privado; (ii) necessidade de lei para regular as atividades e definir a fiscalização pelo Poder Judiciário, além de lei federal para estabelecer as normas gerais sobre emolumentos; (iii) ingresso na atividade mediante concurso público de provas e títulos; e (iv) impossibilidade de que qualquer unidade fique vaga, sem abertura de concurso, por mais de seis meses²⁵⁰.

Como é possível verificar, a Constituição Federal apenas tratou da atividade em linhas gerais, deixando para a legislação ordinária a regulamentação específica, o que foi feito com a edição da Lei 8.935/1994. É nessa lei que está regulado todo o exercício da profissão, entre outros aspectos, a saber: (i) determinação de que o notário e o registrador são profissionais do direito e detém fé pública; (ii) espécies de notários e registradores e atribuições de cada um; (iii) requisitos de ingresso na atividade, (iv) responsabilidade civil e criminal.

Tendo em vista o objeto deste trabalho, não serão tratados os itens da Lei 8.935/94 com detalhamento. Cumpre apenas mencionar, com relação ao item (i) acima, que fica claro que a Lei vigente refletiu toda a evolução histórica do notariado já tratada neste trabalho, atribuindo aos notários (e registradores) não só a natureza de profissionais de direito, como

²⁴⁷ TEPEDINO, Gustavo. Opinião doutrinária. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, Ano 4, n. 4, p. 13-32, 2012. p. 15-16

²⁴⁸ EDAGI, Juliana Junko. A contribuição da atividade notarial para a desjudicialização. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, Ano 4, n. 4, p.103-127, 2012. p.108

²⁴⁹ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 92

²⁵⁰ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Op. cit.** p. 41-42

também outorgando a esses profissionais a tão necessária fé pública de seus atos. É por meio dela que aos atos praticados pelos notários pode ser dada força probatória e presunção de legalidade. Isso é essencial para a atuação desses profissionais, que precisam ser independentes e imparciais, de forma que possam exercer satisfatoriamente uma função dentro de qualquer sociedade, como mais adiante será tratado.

Por ora, encerramos esse tópico com as funções do notário elencadas no art. 6º da Lei 8.935/1994:

Art. 6º Aos notários compete:

I - formalizar juridicamente a vontade das partes;

II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo,

III - autenticar fatos.

Pela simples leitura do dispositivo é possível verificar como o legislador brasileiro enxerga a função notarial: abrange a simples redação, conforme era nas origens do notariado, mas que nunca deixou de fazer parte da atividade; mas exige também um conhecimento jurídico mais avançado, para viabilizar a formalização jurídica da vontade das partes. Além disso, há a autenticação de fatos: o notário, com a fé pública que possui, pode autenticar os fatos que testemunhar, por meio da ata notarial, gerando uma prova pré-constituída ao solicitante, hábil a garantir o exercício de direitos.

No mesmo sentido, TEPEDINO destaca a função de qualificar juridicamente a vontade das partes, elegendo o instrumento mais adequado ao negócio entre elas entabulado e, com isso, garantindo a sua eficácia²⁵¹.

Mas, é interessante notar outro aspecto da atividade notarial: é função do notário intervir nos atos e negócios jurídicos das partes. Aqui o legislador traz a função de assessoramento jurídico das partes, bem como de intervenção para garantir a segurança jurídica e a proteção das partes. Isso será melhor abordado no tópico adiante.

²⁵¹ TEPEDINO, Gustavo. **Op. cit.** p. 16

3.2.2 *Função do notário na sociedade*

Como já mencionado, no início a função do notário era apenas redatora dos fatos ocorridos em instrumento que se perpetuasse ao longo do tempo. Nasceu da necessidade de uma sociedade iletrada, onde a escrita era privilégio de poucos, mas que não tinha demandas mais complexas. Nessa época, não se falava em fé pública notarial, pois quaisquer negócios foram, durante muito tempo, resolvidos com base na boa fé, em depoimentos de testemunhas idôneas e, por fim, por juízes. Ainda assim, a atuação dos notários desde então já se mostrava apta à concreção segura e legal dos atos em que atuava²⁵².

Com o tempo, a sociedade e o direito evoluíram, surgiram novas necessidades sociais e o notário precisou se adaptar para atendê-las adequadamente, atuando cada vez mais e em situações de maior complexidade. Não havia como os juízes continuarem atuando em cada negócio privado dos cidadãos, mas a sociedade demandava a atuação de um terceiro imparcial, capaz de assisti-los e garantir a segurança dos negócios. Ao notário - profissional dotado de credibilidade no seio da sociedade e que já atuava como “assistente” do juiz, tendo muito conhecimento sobre os negócios que antes eram submetidos ao crivo judicial - pareceu ser natural a delegação dessa tarefa²⁵³.

Segundo BORTZ, o notário se especializou nessa atividade a tal ponto que passou a ter condições de efetivá-la independentemente do juiz, o que foi amplamente reconhecido não só pelos magistrados, mas também pela sociedade como um todo²⁵⁴. Com isso, surgiu a chamada fé pública notarial, que é o que permite aos atos praticados pelo tabelião terem a presunção de veracidade e poderem ser utilizados como prova pré-constituída em caso de conflito. No mesmo sentido, MISQUIAT, que também adiciona que o notário fornece aos negócios em que atua a segurança jurídica almejada pela sociedade²⁵⁵.

Mas, como aponta BRANDELLI, a evolução jurídica ocorrida após as duas Guerras Mundiais, acompanhada do surgimento do Estado Social, relativizou a vontade das partes no mundo negocial. Com isso, passou-se a permitir e até incentivar a intervenção do Estado na esfera negocial privada, de forma a coibir abusos praticados em nome da

²⁵² “Ainda que visto outrora como mero redator das vontades das partes, inerte ao poder do mais forte sobre o hipossuficiente, é certo que a confiança, transparência e hígidez que a função do notário sempre exerceu no seio social mostrou-se apta a concreção segura e legal dos atos em que se faz presente.” (MISQUIAT, Débora Fayad. O Notário a Serviço da Sociedade. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, Ano 10, n. 7, p.101-118, 2018. p. 104)

²⁵³ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 82

²⁵⁴ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 82

²⁵⁵ MISQUIAT, Débora Fayad. **Op. cit.** p. 106

“igualdade formal” das partes. Por meio disso, passa-se a valorizar a proteção dos hipossuficientes, que viabilize um crescimento econômico sustentável, embasado no bem-estar social. E é nesse novo contexto que o tabelião assume o ápice da sua evolução: ele passa a receber manifestação de vontade das partes, qualificar juridicamente essa vontade (eliminando ilicitudes) e, finalmente, instrumentalizar o ato jurídico adequado a dar vazão à vontade manifestada, tudo isso garantindo que o ato praticado cumpra sua função social²⁵⁶²⁵⁷.

Para CAMPILONGO, esse novo modelo, que ele chama de “antiprocessual”,

“(...) cobra papel ativo do Poder Público, que delega, responsabiliza e fiscaliza os particulares no exercício do ofício. Não se cuida de ampla liberdade ex ante das partes, mas de equilíbrio, equidistância e mediação da legalidade por terceiro imparcial, é dizer, o notário. Conhecidas as rotineiras assimetrias econômicas e informacionais entre vendedores e compradores de imóveis, a complexidade dos negócios imobiliários e, principalmente, o perfil socioeconômico e as carências habitacionais da sociedade brasileira, não faz sentido submeter partes geralmente tão desequilibradas à demorada e custosa lide judicial.”²⁵⁸

TEPEDINO, após dar destaque à função de qualificação jurídica da vontade das partes, aborda outras funções, como a assessoria jurídica imparcial e adequada instrumentalização, tudo com o benefício da fé pública. Segundo o autor, essa é a razão do notário ter que ser um profissional do direito, com especial conhecimento da atividade que desempenha. E defende o autor que, como consequência dessa orientação às partes, o notário, imparcial, equilibra pretensões e, com isso, previne litígios²⁵⁹.

Como já dito aqui, as funções do notário foram evoluindo para atender às necessidades crescentes da sociedade. Naturalmente, isso só ocorreu em razão da confiança depositada pela sociedade nos notários. Além da fé pública, o notário foi se habilitando cada

²⁵⁶ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 168-169

²⁵⁷ Sobre essa evolução social de proteção dos hipossuficientes, dois trechos da obra de BRANDELLI merecem destaque: “Vimos que os contratos pós-modernos polarizam-se dentro de uma dicotomia derivada da incipiência hodierna: por um lado, resgatam a autonomia da vontade, mas uma autonomia racional, protegida, que permita ao hipossuficiente manifestá-la da mesma forma que a parte mais privilegiada; por outro, prega-se o afastamento da regulamentação estatal, a fim de deixar livre os particulares para autorregularem-se.” (BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 297) e “Entretanto, deve-se efetivamente buscar, como já dissemos, uma intervenção do Estado a fim de coibir abusos em nome da economia de mercado. Deve-se efetivamente buscar a autonomia racional da vontade, a proteção do hipossuficiente, a boa-fé objetiva, a justiça contratual, com a colaboração estatal. O direito deve, enfim, ser um instrumento de justiça e de inclusão social.” (BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 298)

²⁵⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade.** São Paulo: Saraiva, 2014. p. 22

²⁵⁹ TEPEDINO, Gustavo. **Op. cit.** p. 16

vez mais para formalizar adequadamente a vontade das partes. Com isso, veio também a assessoria jurídica e a consequente necessidade do notário ser um profissional do direito.

Essa assessoria jurídica é essencial para os usuários do serviço, pois contribui para que todas as partes estejam adequadamente informadas antes de finalizar qualquer negócio. Nesse sentido, MISQUIAT defende que o notariado exerce a função ímpar de orientar as partes de forma clara e correta, efetivamente impedindo que assinem qualquer documento sem conhecer e entender suas cláusulas e consequências jurídicas²⁶⁰.

E, finalmente, com a evolução de suas funções, passou o notário a ter maiores responsabilidades com relação aos atos por ele praticados. Isso porque, ao contrário da ideia de que a vontade das partes é soberana, hoje o que se busca é que os contratos celebrados cumpram uma função social e atendam a regras mínimas que garantam um pouco mais de **igualdade** na relação contratual. Note-se a estreita relação com o ideal de igualdade que se busca num efetivo acesso à justiça.

Isso permite o saneamento do ato ou negócio pelo notário, numa verdadeira política preventiva de conflitos. Para BRANDELLI, há atualmente uma tendência das ciências no sentido de uma atuação preventiva em detrimento da remediadora. A profilaxia jurídica tem tomado dimensões cada vez mais expressivas no âmbito científico. Para o autor, a instituição notarial é um dos mais valiosos instrumentos de profilaxia jurídica que existe²⁶¹. E, diante de tudo o que se expôs, profilaxia pode ser vista como forma de acesso à justiça.

E BRANDELLI segue afirmando:

“A profilaxia jurídica reduz custos e traumas se comparada em relação à composição da lide e, entretanto, nossa cultura jurídica insiste em fomentar o gigantismo processual e a preocupação com a resolução da lide, em detrimento da ínfima preocupação que se tem dispensado à prevenção da lide. Na seara contratual, a profilaxia jurídico-notarial fez-se sentir de longa data, pela exigência, sob pena de nulidade do ato, do instrumento público notarial - escritura pública - para determinados atos jurídicos que o legislador considerou mais relevantes. Não é em vão a exigência de determinadas formas dentro do direito. Têm elas o condão de proteger a manifestação de vontade, correta, livre e sem vícios, e, hodiernamente, têm também a função de proteger o hipossuficiente. O instrumento público-notarial tem cumprido a contento tal missão, tutelando a manifestação de vontade e exercendo a polícia jurídica de correção dos atos praticados, bastando

²⁶⁰ MISQUIAT, Débora Fayad. **Op. cit.** p. 105

²⁶¹ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 298

para comprovar tal assertiva observar o ínfimo número de escrituras públicas que dão ensejo a lides que deságuam nos tribunais. O maior rigor foral do ato notarial e a presença qualificada do notário com seus caracteres do assessoramento jurídico imparcial e da fé pública, logram alcançar os desígnios buscados na imposição das formas (...).”²⁶²

No mesmo sentido, CAMPILONGO, citando Carnelutti e Joaquin Costa: “Em famoso texto, Carnelutti destacava o caráter ‘antiprocessual’ do notário: ‘quanto mais notário, menos juiz’. Ainda antes dele, Joaquin Costa afirmava: ‘notaria aberta, juzgado cerrado’. Antes da doença, a higiene profilática.”²⁶³ Ora, menos juiz porque às partes foi garantido o acesso à justiça, ainda que por outro meio não relacionado ao conflito, que sequer chegou a existir.

Com isso, o papel de assessoramento jurídico do notário ganhou uma nova dimensão: o notário, na atualidade, tem a responsabilidade de intervir nos negócios jurídicos celebrados pelas partes, de forma a sanar, ao menos em parte, hipossuficiências²⁶⁴.

Sobre esse papel do notário, MISQUIAT²⁶⁵ defende que o controle judicial não é suficiente para proteger o hipossuficiente técnico, até porque não evita o dano e depende que o lesado tome alguma iniciativa para resguardar seus direitos (e, claro, como um dos óbices do acesso à justiça é justamente a falta de informação, é natural que o hipossuficiente não tenha acesso à justiça justamente por nem sequer saber que sofreu uma lesão) e, ainda que o faça, somente será ressarcido por um dano já ocorrido.

Ao informar adequadamente as partes, o notário faz com que entendam melhor os negócios que estão praticando e possam fazer escolhas informadas. A assessoria jurídica

²⁶² BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 299-300

²⁶³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 21

²⁶⁴ Sobre essa questão das hipossuficiências, BRANDELLI faz um alerta sobre um recente movimento de afastamento do Estado, que fez diminuir as obrigatoriedades de intervenção notarial e seus potenciais danos à sociedade como um todo, considerando a quantidade de contratos de massa celebrados, em que as partes estão em evidente disparidade: “Todavia, com o advento do neoliberalismo, com o movimento de afastamento do Estado, bem como de qualquer agente seu das relações privadas, diminui-se a obrigatoriedade da intervenção notarial. Os contratos de compra e venda de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação e os contratos de compromisso de compra e venda celebrados com construtoras são exemplos de atos que passaram a dispensar a intervenção do notário e são, ao mesmo tempo, espécies contratuais de massa, em que é notória a disparidade, a vulnerabilidade de uma das partes em relação à outra. Passa-se, pois, a dispensar a intervenção notarial num momento em que mais do que nunca se faz necessária a figura de um terceiro assessor jurídico imparcial das partes. Decorrencia desse processo é o aumento da abusividade contratual e das lides geradas por tais contratos. Hoje, mais do que nunca, em face da pós-modernidade e das alterações no panorama contratual provocadas por ela, faz-se sentir a necessidade de uma atuação notarial mais consistente a fim de minimizar os efeitos nefastos da contratação de massa, tentando tornar o mais equânime possível as relações contratuais, por meio de um mister jurídico, imparcial e qualificado pela fé pública.” (BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 300)

²⁶⁵ MISQUIAT, Débora Fayad. **Op. cit.** p. 105-106

prestada pelo notário é, portanto, meio efetivo para que o homem livre possa alcançar a confiança necessária para realizar negócios jurídicos. Mais uma vez se verifica estreita relação entre atividade do notário e acesso à justiça: suprir deficiências de informação é essencial para a superação de um dos óbices ao acesso à justiça, nos termos da teoria de CAPPELLETTI e GARTH, como será visto adiante.

Ainda, sobre a função saneadora do notário, MISQUIAT:

“Contudo, o papel dinâmico do notário, pautado na lei, perfaz um controle já no plano da formação do contrato - pontuação -, a fim de desencadear uma política preventiva já na fase pré-contratual, capaz de superar a habitual inércia da parte mais fraca do contrato, respeitando os princípios contratuais em geral e evitando, assim, um litígio futuro.”²⁶⁶

Assim, o notário tem o papel fundamental de atuar como saneador²⁶⁷ dos negócios jurídicos levados a ele. Esse controle pelo notário ocorre já na fase de formação do contrato, desencadeando uma política preventiva capaz de superar a já mencionada inércia da parte mais fraca do contrato. Ainda, ao sanear os negócios já na fase pré-contratual, o notário garante que os negócios a ele submetidos respeitem regras e princípios contratuais em geral. Isso leva a uma maior segurança jurídica dos negócios e a uma conseqüente prevenção de litígios.

Além disso, a natural perda da confiança do cidadão em seus pares (afinal, foi-se o tempo em que as relações eram mais simples e escassas e era possível confiar somente na palavra de uma pessoa) pode ser superada com a intervenção notarial, que iguala as partes contratantes e assegura a que o contrato celebrado as vincule²⁶⁸.

Diante de todo o exposto, é possível entender que os deveres de assessoramento das partes e saneamento dos negócios jurídicos são fundamentais para uma prevenção de litígios. Sobre o assunto, MISQUIAT defende que:

²⁶⁶ MISQUIAT, Débora Fayad. **Op. cit.** p. 106

²⁶⁷ “Com efeito, os notários são capazes de regulamentar, de forma eficiente, atos jurídicos complexos, impressos por peculiaridades, gerando tranquilidade social, prevenindo litígios, resguardando os usuários de futuros aborrecimentos, fixando, preventivamente, os fatos obtidos por meio da fé pública e dando autenticidade aos seus atos”. (MISQUIAT, Débora Fayad. **Op. cit.** p. 107)

²⁶⁸ “Por sua vez, o notário, em sua função imparcial, é o meio efetivo de informar o homem livre para conseguir alcançar a confiança necessária embaçadora dos negócios jurídicos. Assim, observemos que a perda da relação de confiança nas contratações atuais pode ser superada com a intervenção notarial, que fornecerá a fé pública e o valor probatório e executório suficientes para fazer valer o direito de livre autodeterminação sobre as escolhas de cada cidadão/empresa. A figura do notário para igualar as partes contratantes assegura a elas a intenção, vinculando-as ao cumprimento do que se contratou na forma como o fez, cumprindo a função social do contrato, visto como mecanismo suficiente para fazer valer as obrigações assumidas no seu exato contexto.” (MISQUIAT, Débora Fayad. **Op. cit.** p. 114)

“A atuação do notário, frente aos contratos em geral, aparece justamente para garantir o prévio, efetivo e pleno conhecimento de seu conteúdo pelos interessados. No mais, sua participação garante que as disposições contratuais não afrontem previsões legais, sendo eventual e possível desequilíbrio vontade certa e consciente das partes. A desigualdade real dos contratantes é uma constante, que, com a presença do notário, não ensejará, por si só, a abusividade na relação contratual. O notário atua na formação da relação, na elaboração escrita do negócio jurídico encetado pelas partes e tem como dever-poder exercer o seu ofício de forma a prestar uma magistratura cautelar, ao evitar possíveis litígios. Indubitavelmente, a participação do notário no âmbito contratual impedirá que um contratante aproveite-se da ignorância alheia para tirar proveito.”²⁶⁹

Toda essa confiança no notário, na sua idoneidade, responsabilidade e capacidade técnica, se reflete numa maior segurança jurídica dos negócios, essencial para o melhor funcionamento da economia, como se verá mais adiante.

Ainda, EDAGI defende que o notário indiretamente promove a desjudicialização ao dar segurança jurídica aos atos e prevenir litígios²⁷⁰. TEPEDINO também se coaduna com essa posição²⁷¹.

MISQUIAT afirma que, por suas razões sociais, a atividade notarial “é vista como instrumento essencial, instituída pelo Estado, geradora de segurança e de certeza nas relações que dinamiza, guardando estreito laço com a pacificação social.”²⁷²

Segundo BRANDELLI,

“Ao formalizar um ato jurídico o qual qualifique como de acordo com o direito, o notário, após chegarem as partes a um consenso, fará com que a lide seja evitada, primeiro, porque aquelas foram levadas ao consenso; segundo, porque lhes foi explicado qual o alcance jurídico de seu ato; e terceiro, porque o ato celebrado foi de maneira segura, conforme o direito, e modo que está certo o direito subjetivo de cada parte.”²⁷³

²⁶⁹ MISQUIAT, Débora Fayad. **Op. cit.** p. 115

²⁷⁰ EDAGI, Juliana Junko. **Op. cit.** p. 126

²⁷¹ “A atuação do tabelião promove a segurança jurídica, ao assessorar, com imparcialidade, as partes na persecução de seus interesses e concretização de seus direitos, garantindo a observância das normas do ordenamento jurídico brasileiro e a adoção dos instrumentos jurídicos adequados, de sorte a evitar conflitos. Tal é a perspectiva a ser analisada relativamente à atuação do tabelião na pacificação de conflitos e na proteção do valor constitucional da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, C.R.), a consubstanciar instrumento fundamental do Estado para o desenvolvimento das relações jurídicas.” (TEPEDINO, Gustavo. **Op. cit.** p. 19)

²⁷² MISQUIAT, Débora Fayad. **Op. cit.** p. 106

²⁷³ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 120

Para BRANDELLI, a função notarial é, sem sombra de dúvidas, um importante instrumento para prevenir e dissolver as lides. Mas, o autor também ressalta que, infelizmente, a cultura processual de nosso direito não permitiu ainda que todo o potencial de pacificação social e de redução de custos e litígios da atividade do notário possa ser vislumbrado²⁷⁴.

Para ALMEIDA, “(...) podemos afirmar com convicção que o Tabelião é um pacificador nato, sendo instrumento efetivo de pacificação social, de solução e de prevenção de litígios.”²⁷⁵

Ainda sobre a atuação do notário, interessante a conexão feita por REZENDE e CHAVES entre justiça, direito e a atividade do notário, através da segurança jurídica. Defendem os autores que Justiça não é apenas um valor do Direito, é também virtude máxima do ser humano. Segundo os autores, “sinônimo de firmeza, estabilidade e ordem jurídica, o valor da segurança há de ser compreendido como a permanência (paz/harmonia/equilíbrio) da sociedade em face do movimento contínuo das suas transformações”, levantando que o desenvolvimento ordenado de uma sociedade civilizada depende da coexistência de justiça e segurança. Ocorre que a segurança jurídica pressupõe a obrigatoriedade do Direito. Assim, todas as instituições que visam o esclarecimento e manutenção de direitos existentes servem à segurança jurídica.²⁷⁶

“Daí que, sob o tráfico do tempo e dos atos humanos, ao Estado adveio a necessidade de fazer criar mecanismos para evitar litígios, dirimindo-se, enfim, os conflitos de interesses. Surgiu, pois, para o Estado, a necessidade de criar uma sistemática capaz de gerir, através de feições públicas, as relações sociais em âmbito privado, tendo por objetivo primário a efetivação da segurança jurídica nos negócios particulares. Eis aí a importância da figura do notário e da própria instituição notarial: plasmar a tutela estatal na esteira de relações privadas voluntárias, com vistas a realizar Segurança Jurídica de base preventiva, evitando e prevenindo litígios por meio de atos de sua competência.”²⁷⁷

No mesmo sentido, RODRIGUES e FERREIRA ressaltam que a filosofia do direito, por meio da teoria da justiça reguladora, defende a necessidade do Estado ter uma função que se dedique à aplicação do direito em situações de normalidade, ou seja, na ausência de conflitos. Para tanto, o Estado tem que dispor de uma função destinada à

²⁷⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 121

²⁷⁵ ALMEIDA, Maria Celeste Tosta de. A relevância social e histórica dos serviços prestados por notários. In: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izafas Gomes; SCHWARZER, Márcia Rosália (Coord.). **Tabelionato de Notas – Temas Aprofundados**. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 27-51. p. 38

²⁷⁶ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **op. cit.** p.45- 46

²⁷⁷ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **op. cit.** p. 46

conservação, reconhecimento e garantia do direito em estado normal, função essa diferente da judicial: trata-se da função notarial²⁷⁸. Para CAMPILONGO, a atuação notarial preventiva “antiprocessual” procura instaurar e proteger a situação de normalidade²⁷⁹. E, diante da perspectiva de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa, como acesso ao direito, também aqui a atuação do notário possui importância fundamental.

Ainda sobre a função notarial, cabe mencionar que valores de garantia de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia jurídica são inerentes à atividade dos tabeliães, que exercem funções de maior relevância social²⁸⁰²⁸¹.

E ressaltam REZENDE e CHAVES que:

*“E foi dessa maneira que, atravessando gerações, caminhou a chamada função notarial: prevenindo litígios, promovendo 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 à sua tutela”.*²⁸²

No mesmo sentido, RODRIGUES e FERREIRA defendem que a função notarial é uma função pública e que, portanto, o notário tem autoridade de Estado. Segundo os autores, o notário pode conferir autenticidade aos atos e negócios, bem como aconselhar e assessorar as partes. Tudo isso sem estar hierarquicamente entre os funcionários do Estado. Esta função notarial se estende a todas as atividades não contenciosas, confere segurança jurídica, previne

²⁷⁸ RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Op. cit.** p. 25

²⁷⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 22

²⁸⁰ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **op. cit.** p. 47

²⁸¹ E seguem os autores dando exemplos das diversas formas de contribuição dos notários para a segurança jurídica, mencionando escrituras públicas em geral, inventários e divórcios, ata notarial, mandato, entre outros. Há que se transcrever ao menos uma parte dos exemplos dados, mais especificamente em relação aos atos de reconhecimentos de firmas e autenticações de cópias: “E o que dizer dos atos de reconhecimento de firmas e autenticações de cópias? Funcionam, claramente, sob o fundamento expresso no quadrimônio Justiça, Direito, Bem Comum e Segurança, no qual se assenta a Teoria da Justiça Notarial. Objetivam, tais atos, justamente impingir maior segurança aos negócios privados em que se encontra ausente a chancela da autoridade pública. Pretendem, noutras palavras, garantir aos destinatários maior credibilidade e certeza de cumprimento dos deveres aos quais as partes se vinculam - no caso específico do reconhecimento por semelhança - ou mesmo afirmar, com maior certeza, ressalvado o ardid malicioso, a identidade correspondente que se liga ao documento - reconhecimento autêntico de assinatura. Infunde de forma necessária, portanto, segurança jurídica em atos que são firmados, muitas vezes, com inexorável e pernicioso distanciamento de manifestação estatal. Também a autenticação de cópias viabiliza o trânsito de documentos, por diversas vezes demasiado importantes, com a mesma validade do seu original, tornando-os capazes de atingir as mais variadas destinações com o devido resguardo de seu original. Repele a falsificação, o ardid e a astúcia enganosa.”, in CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **op. cit.** p. 52-53

²⁸² CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **op. cit.** p. 48

conflitos e litígios. Por essa razão, os autores concluem: “É um instrumento indispensável a uma justiça eficaz.”²⁸³

Para ORLANDI NETO, as atividades do notário têm por objetivo garantir ou dar eficácia a negócios jurídicos. Notários existem há muitos séculos e são, sim, essenciais, ainda que ao leigo pareçam mera burocracia destinada a dificultar a vida do cidadão²⁸⁴.

E ainda continuam REZENDE e CHAVES concluindo que o objeto da atividade notarial é justamente “afastar malversores, imprimir segurança, buscar a equidade e o bem comum, atuar na esteira estrita da legalidade, **realizar a Justiça**” (grifo nosso)²⁸⁵. E seguem afirmando que:

*“Vê-se, destarte, que o resultado da utilização da atividade tabelioa, desprovida de uma jurisdicionalização, mas efetiva na atividade estatal por meio de agente privado, é o alcance da tutela objetivada, de forma célere, eficaz, segura e nada burocrática. A satisfação daqueles que se utilizam da esfera extrajudicial pode ser mensurada em cada ato praticado, causando, ordinariamente, surpresa às partes com relação ao efetivo alcance da pretensão em tempo recorde e com segurança jurídica. Utilizar-se da atividade notarial nos assuntos em que a lide está afastada é caminho para viabilizar-se efetivamente acesso à justiça: um consectário lógico do que se busca exprimir pela chamada Justiça Notarial”.*²⁸⁶

Assim, longe de meros burocratas, fica claro que o notário tem (como sempre teve ao longo da História) um importante papel social. Num primeiro momento, a redação, depois, a sua fé pública e, então, sua atuação imparcial, tecnicamente qualificada, saneadora e garantidora da segurança jurídica. Tudo acompanhando a evolução da sociedade, de forma que todas essas funções possam atingir um bem maior: a pacificação social.

Toda a confiança que a sociedade dispõe na atuação do notário, que é pautada por valores importantes relacionados à segurança e à eficácia de seus atos, permite que esse profissional do direito exerça um papel relevante no seio da sociedade: ele, efetivamente, realiza justiça, tem função jurisdicional e, dessa forma, garante o acesso à justiça, à uma ordem jurídica justa. E o faz fora do Poder Judiciário, com sua atuação preventiva, informativa e saneadora, além de sua fé pública. Todos esses elementos combinados são um forte instrumento de pacificação social e de realização de justiça.

²⁸³ RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Op. cit.** p. 29

²⁸⁴ ORLANDI NETO, Narciso. Atividade notarial – noções. In: DIP, Ricardo (Org.). **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: SAFE, 2004. p. 11-26. p.13-14

²⁸⁵ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **op. cit.** p. 53

²⁸⁶ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **op. cit.** p. 53

Encerro esse tópico com um trecho da obra de CAMPILONGO, tratando da atuação do notário na prevenção da nossa cultura do “jeitinho”:

“A sociedade brasileira foi descrita por seus mais importantes ‘intérpretes’ como patrimonialista, centralizadora, desigual, seletiva na aplicação do direito e pusilânime em relação à eficácia da lei. Aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei. A sociedade do ‘jeitinho’. Curiosamente, atividade tão antiga e tradicional como a notarial, se bem avaliadas e atualizadas essas categorias descritivas da estrutura social brasileira, funciona como poderoso antídoto a muitos desses males. A escritura pública não dá margem a ‘jeitinhos’.”²⁸⁷

3.2.3 Função do notário na economia

Já foi brevemente mencionado aqui como a atividade notarial tem, além da função jurídica, uma função econômica no seio da sociedade. Muito embora, aparentemente, essa função não tenha muita relevância para a questão do acesso à justiça, é sabido que a sociedade de hoje tem seus instrumentos jurídicos muitas vezes pautados por interesses econômicos (ao menos em parte). Em resumo: entre os requisitos de relevância social de qualquer atividade, há que se ter um sentido do ponto de vista econômico, e na atividade notarial isso não é diferente. Esse tópico pretende demonstrar que os notários, também sob o aspecto econômico, exercem essencial função na sociedade.

Em suma, as características de assessoramento jurídico imparcial e de saneamento permitem uma agilização dos negócios jurídicos e a redução de custos, tanto da transação, quanto de eventuais litígios²⁸⁸. Para CAMPILONGO, as características que definem o notariado são eficiência econômica, confiança e imparcialidade²⁸⁹.

Além disso, como aponta BRANDELLI, a qualificação jurídica dos atos feita pelo notário possibilita a realização de atos jurídicos perfeitos, completamente de acordo com o ordenamento jurídico, o que garante uma eficaz segurança jurídica. A lide, em regra, não surge nesse contexto e, ainda que ocorra, será muito mais facilmente solucionada, tendo em vista que o ato praticado pelo notário serve como prova qualificada. Assim, é evidente que a função notarial diminui significativamente a litigiosidade civil e, por consequência, os custos decorrentes dessa litigiosidade²⁹⁰²⁹¹. Aliás, como se verá adiante, a função econômica do

²⁸⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 61

²⁸⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 101

²⁸⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 17

²⁹⁰ BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 102

notário pode atuar como instrumento de superação do óbice dos custos relativos ao acesso à justiça. Também aqui, portanto, o notário se mostra como um importante instrumento de acesso.

Para CAMPILONGO, o Direito possui técnicas que podem incentivar ou travar a economia. E segue o autor citando, como exemplo, a fé pública notarial. Ele aponta que a fé pública de uma escritura não gera efeitos somente para os contratantes, mas para a sociedade como um todo: tem um efeito sistêmico de purificação da cadeia de transferências econômicas de direitos. De um lado, é um esforço do direito na definição, prova, publicidade, garantias e expectativas; de outro lado, é uma prestação valiosa para a economia, ao reduzir custos de transação e produzir externalidades positivas pela purificação do ambiente do mercado²⁹².

Ainda sobre a contribuição do notariado para a economia, CAMPILONGO, em diversos trechos de sua obra, menciona a função de “gatekeeper” do notário²⁹³. Para o autor, a atividade notarial está muito relacionada à regulação do comportamento exercida pelo Estado que, por sua vez, possui estreita relação com a organização da sociedade, em seus aspectos jurídico, econômico e político²⁹⁴.

Sobre o papel do notário na economia de mercado, CAMPILONGO aponta que,

“Os notários atuam por insubstituível e fundamental delegação estatal, formam braço alongado da atuação do Estado. Possuem forma híbrida: de um lado, são agentes públicos; de outro, oferecem suporte essencial ao próprio mercado. O bom funcionamento dos mercados incide em custos. São os custos artificiais da produção e aplicação das regras, da solução dos conflitos e da execução das decisões garantidas pelo direito. A fé pública do documento notarial encerra todos esses elementos. Faz da escritura de venda e compra, da procuração ou da ata notarial, por exemplo, instrumentos que não regulam diretamente o mercado, mas o fazem de forma indireta, procedimental e que reflete um estágio descentralizado de colaboração e cooperação entre as partes que deles se socorrem. Não se trata de regulação do tipo comando/controle. A estratégia regulatória da atividade notarial é do tipo reflexiva (Teubner) ou responsiva (Selznick e Nonet), ou seja, procura

²⁹¹ Sobre esse assunto, BRANDELLI ainda aponta: “Ao reduzir a litigiosidade, por gerar atos jurídicos de acordo com a vontade das partes e o ordenamento jurídico, o notário produz segurança jurídica e paz social. E, ao evitar o conflito, evita os custos que o conflito traria com os advogados, acionamento da máquina estatal jurisdicional, produção de provas, perda temporária da total disponibilidade, ou redução de valor, do direito patrimonial litigioso etc. É inegavelmente mais barata a intervenção notarial preventiva do que a solução para uma lide instaurada, a qual reclama custos econômicos e psicológicos importantes.” (BRANDELLI, Leonardo. **Op. cit.** p. 103)

²⁹² CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 35

²⁹³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 37-38

²⁹⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 45

*menos comandar ações e mais induzi-las de forma descentralizada, por mecanismos de autorregulação e por práticas e processos para os quais, sob a égide do notário técnico, especializado e imparcial, as próprias partes podem regular e provar a realização de negócios jurídicos.*²⁹⁵

Para CAMPILONGO, as escrituras públicas, embora não exerçam papel direto na formação de preços, possuem função de tutela e proteção do consumidor, de direitos de família, de administração tributária, entre outros. “O notariado processa informações, previne e resolve conflitos, cria estrutura de governança e sistema de comunicação que constrói e reproduz seu próprio contexto normativo.”²⁹⁶ Segundo o autor, é papel do direito restringir as consequências das infinitas condutas individuais, o que faz desenhando um arcabouço que reflete o que se espera do ambiente social. Isso leva a uma estabilização de expectativas normativas. E é isso que o notariado faz. Mesmo que não exerça uma regulação propriamente econômica no sentido de definição de preços, do ponto de vista jurídico exerce uma regulamentação do mercado ao condicionar os mecanismos permitidos para a efetivação dos atos e negócios levados à sua intermediação²⁹⁷.

E segue CAMPILONGO explicando a importância dessa função reguladora do notário. Para ele, condutas tomadas em ambientes muito pouco regulados gerariam distorções socialmente indesejadas, independentemente da sua eficiência. Ainda, quando um agente subestima os custos associados a uma contingência, assume riscos de forma excessiva, o que reflete no custo das transações e em um prejuízo que não é arcado pelas partes de um determinado negócio em si, mas pela sociedade como um todo. Sem a regulamentação exercida pelo notário, as partes teriam ampla liberdade e incorreriam em riscos demasiados. Em casos de inadimplemento, fraudes, litígios, etc., os danos dessa conduta das partes em um negócio específico não seriam arcados somente por elas, mas pela sociedade como um todo, havendo verdadeira distribuição do ônus do erro incorrido²⁹⁸. Segundo o autor, “quando os riscos sociais não são provisionados por aqueles que potencialmente podem causá-los, os custos recaem sobre a sociedade, redistribuindo, de forma não equânime, inúmeros tipos de custos.”²⁹⁹ Interessante notar como a função social do notário influi em sua função econômica e vice-versa.

²⁹⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 45

²⁹⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 48-49

²⁹⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 56-57

²⁹⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 67

²⁹⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 95

E voltando a falar da função de *gatekeeper*, CAMPILONGO explica melhor como a atuação do notário pode interferir no funcionamento da economia: a responsabilização dos notários pelo controle da conduta das partes, prevenindo erros e ilícitos, é mecanismo que suplementa a responsabilização da parte em si. E esse filtro do notário interfere na dinâmica do mercado ao promover a segurança nos direitos por ele intermediados³⁰⁰. É como se o notário fosse um seguro para as partes e para a sociedade como um todo e, dessa forma, diminuísse os custos da insegurança, permitindo um melhor funcionamento do mercado através da segurança jurídica³⁰¹.

Naturalmente, usar o “seguro notário” consome recursos. Contudo, quando estamos falando em negócios jurídicos, é natural que as partes invistam recursos consideráveis em informações, viabilidade dos negócios e garantias de cumprimento, entre outros, de forma a diminuir o risco associado ao empreendimento. São os chamados custos de transação, e são consideráveis, podendo até inviabilizar os negócios como um todo. E aqui a confiança possui papel crucial: confiança em relação à conduta da outra parte, confiança no contrato, confiança no negócio, confiança nas garantias, confiança de que o acordo será cumprido e, se não for, de que será devidamente executado. A atuação do notário introduz grande parte dessa confiança a um custo reduzido. Ao fazer isso, reduz os custos gerais da transação, tornando os negócios mais viáveis. Para CAMPILONGO, “a fé pública documental afasta parte dos riscos inerentes a qualquer transação e, caso a questão seja judicializada, atua como fórmula que desdobra a confiança na escritura em confiança na sua força probatória em juízo. Novamente: confiança na confiança”³⁰².

E CAMPILONGO continua tratando da função econômica do notário ao afirmar que uma das poucas vantagens ou lições extraídas das persistentes crises globais de 2008 e 2011 está no resgate da relevância da regulação jurídica da atividade econômica³⁰³. Segundo o autor, longe de ser “velharia inútil” e “ineficiente burocracia”, a atividade notarial tem

³⁰⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 70

³⁰¹ Em outro trecho da obra, CAMPILONGO destaca: “Quando se observa a importância do notariado no controle e fomento das informações produzidas no mercado imobiliário, há espaço para outra interpretação institucional, que observa o notário como agente que ‘filtra’ essas informações. É a figura já referida e identificada na doutrina como *gatekeeper*. O *gatekeeper* é parte que possui responsabilidade – seja econômica, política ou jurídica – pela conduta de terceiro. Erros e ilícitos de terceiros serão, na medida do desenho institucional, imputados a outros agentes como forma de reforçar a dissuasão provocada pela responsabilização direta dos envolvidos na conduta. Esse controle melhora a qualidade das informações e a segurança das transações, tem o potencial de diminuir conflitos, litigiosidade judicial e custos de transação envolvidos. Trata-se de estratégia pouco intrusiva – e, por isso, elegante – de realização do direito.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 91)

³⁰² CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 107

³⁰³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 109

relevante papel na segurança jurídica e na eficiência econômica³⁰⁴. O autor ainda aponta que preconceitos teóricos e limites estruturais das operações do sistema econômico muitas vezes não permitem que se compreenda a relevância e eficiência de instituições jurídicas como o notariado. Daí a tentação de rotular notários como “ultrapassadas velharias formais”, incompatíveis com as necessidades da economia moderna. Mas, o autor alerta: trata-se de enorme equívoco³⁰⁵. E segue: “Em termos economicamente inteligíveis: as normas jurídicas que regulam a função notarial são altamente eficientes”³⁰⁶.

E prossegue CAMPILONGO:

“A escritura pública - revestida dos atributos que a lei lhe confere - coloca as elevadas possibilidades de ajustes entre os contratantes de negócios imobiliários à disposição do sistema econômico. Aquilo que, numa leitura enviesada do papel do direito, equivocadamente é visto como desnecessária prática burocrática, na verdade, é ferramenta essencial para a construção da complexidade do próprio sistema econômico. Poderiam, eventualmente, ser identificadas ou construídas outras modalidades de prestação desse serviço do direito para a economia. O modelo do notariado latino, porém, tem se mostrado, historicamente, como dotado de elevada capacidade adaptativa às exigências da economia e das mudanças nos modelos de regulação estatal. E mais: tem atuado como técnica de criativa reação e modernização das estruturas normativas do direito moderno e de coevolução entre o sistema jurídico e o sistema econômico.”³⁰⁷

Assim, a atuação do notário, longe de mera burocracia, também sob o aspecto econômico é essencial para a sociedade e para o atendimento das suas necessidades cada vez mais complexas. E o notariado tem demonstrado, historicamente, ampla capacidade adaptativa para atender às exigências da economia, além de mostrar criatividade ao efetivamente contribuir para a modernização das estruturas normativas de forma a coevolúrem com o sistema econômico. E, ao exercer tão relevante função econômica, acaba por exercer mais uma função social, ao atender às mais atuais demandas da sociedade.

³⁰⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 135

³⁰⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 108

³⁰⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 112

³⁰⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 113

4 DA POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO DO TABELIONATO DE NOTAS PARA O ACESSO À JUSTIÇA

Diante de tudo o que foi visto nos capítulos anteriores, parece evidente que o tabelião contribui, de fato, para o acesso à justiça. Seu histórico, natureza jurídica e funções social e econômica são evidências de que, muito antes de ser uma instituição jurídica, o notariado é uma instituição social. Além disso, comprovou, ao longo da história, ampla capacidade de adaptação para continuar atendendo uma sociedade em franca transformação. De mero redator, o tabelião passou a ser um assessor jurídico imparcial das partes, com obrigação de observar princípios gerais de direito, função social do contrato e de diminuir hipossuficiências.

BORTZ menciona que o saber próprio dos notários é o mesmo saber dos juízes na aplicação do direito ao caso concreto e é isso que justifica o fato histórico de notários receberem atribuições antes exclusivas dos juízes. E segue afirmando: “Curioso é que não se trata de fato recente, como poderíamos pensar a princípio, mas de ocorrência longeva, pois a escritura de compra e venda de bens imóveis, o mútuo feneratício e outros atos mais, já foram competências exclusivas dos juízes de direito.”³⁰⁸

Da mesma forma, até hoje as serventias extrajudiciais tem sido vistas como uma possibilidade de desjudicialização. Isso por diversos motivos, como aponta PATAH:

“As serventias extrajudiciais têm sido vistas como uma possibilidade de desjudicialização. Dentre os motivos para tanto, destacam-se: multiplicar as portas de acesso à proteção dos direitos lesados - terceira onda de acesso à justiça preconizada por Mauro Cappelletti e Bryan Garth; atuam de modo eficiente e adequado; segurança; celeridade; desburocratização; capilaridade das serventias extrajudiciais; descentralização; desafogar o Judiciário; economicidade; maior facilidade em cumprir o que não foi imposto por terceiro; o tabelião é um profissional de Direito, dotado de fé pública, submetido ao princípio da legalidade (dentre outros), que recebe delegação do Estado por concurso público de provas e títulos (artigo 236, CF) e é fiscalizado pelo Poder Judiciário e, ainda, é imparcial.”³⁰⁹

³⁰⁸ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 84

³⁰⁹ PATAH, Priscila Alves. Separação e divórcio – uma visão atual. Desjudicialização e as serventias extrajudiciais – escrituras públicas de separação e divórcio. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Ano 2, n. 6, p. 1217-1241, 2016. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2016/6/2016_06_1217_1241.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018. pg. 1229-1230

O tabelião exerce, portanto, importante papel no exercício de direitos pelos cidadãos. Suas funções de assessoria jurídica, informação, profilaxia e garantia de cumprimento da função social do contrato permitem a efetivação de direitos sem que haja qualquer conflito. Nesse sentido, o tabelião atua no campo da jurisdição voluntária, como intermediador “estatal” dos negócios privados entendidos como de relevância pelo legislador. Sendo a jurisdição instrumento de acesso à justiça, inegável que o tabelião, ao praticar atos de jurisdição, atua como instrumento de acesso à justiça.

4.1 Análise da atuação do tabelião e óbices do acesso à justiça

Diante de todo o exposto, faz-se necessária uma breve análise sobre as possibilidades de atuação do notário na superação de alguns óbices ao acesso à justiça, nos moldes da teoria de CAPPELLETTI e GARTH.

4.1.1 Custas

Inicialmente, cumpre mencionar que nesse item serão abordados, em realidade, dois óbices: o primeiro, das custas judiciais propriamente ditas, e parte do segundo, relativo às condições financeiras das partes.

Como foi apontado anteriormente, já avançamos bastante na chamada “primeira onda” de acesso à justiça, com o acesso pelos menos favorecidos através dos Juizados Especiais, da justiça gratuita, da Defensoria Pública e do incremento da justiça conciliativa. Tudo isso certamente facilitou o acesso, o que não significa dizer que nada mais pode ser feito.

Vivemos num país de uma extensão territorial significativa, onde existem muitas diversidades, inclusive culturais, e muita desigualdade social. Naturalmente, temos também muitos desfavorecidos, inclusive há aqueles que vivem em situação de miséria e, portanto, estão extremamente vulneráveis.

A atuação do tabelião pode ser significativa para ajudar a superar esse óbice de acesso à justiça. Em primeiro lugar, o tabelião está presente em todo o país, mesmo nos menores municípios e distritos, o que evita custos de locomoção. Essa capilaridade só é possível dado o caráter privado da atividade: cada tabelião é responsável pela sua serventia e o Estado não investe nem um centavo na manutenção de um tabelionato de notas. Ou seja,

não apenas há sempre um tabelião de fácil acesso pela população mais carente, como ainda isso é oferecido sem custo algum para o Estado ou para a população.

Ao se analisar o atual conceito de acesso à justiça, não há como não incluir a atividade do tabelião no âmbito desse acesso, como já visto. E é por essa razão que se deve analisar a questão das custas dos cartórios como um eventual óbice de acesso à justiça, além de como isso poderia ser superado, para franquear melhor acesso à população mais desfavorecida.

Em primeiro lugar, como afirmou CAMPILONGO, ao contrário do que se diz, na verdade as custas dos notários são módicas em relação à segurança que elas proporcionam à população que está realizando um negócio jurídico.

Para melhor esclarecer esse ponto, um exemplo: pela tabela de emolumentos do Estado de São Paulo para 2019, um reconhecimento de firma por autenticidade custa, no total, R\$ 16,00 (sendo que, desse valor, apenas R\$ 9,49 são destinados ao tabelião, o restante são tributos)³¹⁰. Através desse reconhecimento de firma, a pessoa interessada comparece ao cartório e assina o documento na frente do tabelião ou escrevente autorizado, que faz um resumo do documento e pede que a pessoa assine um termo de comparecimento que fica armazenado no cartório. A identidade e capacidade do comparecente são verificadas para que se reconheça a firma. Isso permite ao tabelião dar maior segurança jurídica ao ato, por exigir a presença da pessoa no tabelionato. Tanto que é exigido pelos Departamentos de Trânsito para a transferência de veículos que, no Estado de São Paulo, ainda é comunicada gratuitamente pelos tabeliões ao órgão competente, dispensando a parte de ter que fazer isso (ou de pagar um despachante para realizar essa tarefa). Todo esse serviço prestado, com segurança jurídica, por um preço módico de R\$ 16,00 (já incluídos os impostos).

Agora, como apontado por CAMPILONGO, se essa formalidade fosse dispensada, automaticamente as partes abririam mão de cumpri-la, mas também estariam se expondo a maiores riscos nos negócios de transferências de veículos. Logo apareceriam fraudes (que hoje são barradas diariamente em qualquer tabelionato) que colocariam as pessoas em risco: como ter segurança de que se está comprando um veículo de seu real proprietário? E se outra pessoa for a real proprietária? Como isso seria resolvido? Na prática, isso geraria uma insegurança jurídica tamanha e muitas demandas judiciais demoradas e

³¹⁰ Disponível em:

<http://www.cnbsp.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Tabela_Custas/cnb_tabela_versao_impressao_2019_2_capital.pdf>. Acesso em: 9 junho 2019.

certamente mais caras do que os R\$ 16,00. Ao final, aconteceria como em outros países onde não existe notariado latino: antes de qualquer transação, as partes procurariam um seguro que as resguardasse de eventual evicção, pois seria impossível saber se está tratando com o real proprietário do bem. O que também, certamente, custaria mais do que os R\$ 16,00.

Outro exemplo: escrituras de compra e venda de imóveis. Para ilustrar, vamos utilizar o valor de R\$ 500.000,00 para o negócio jurídico. Novamente, pela tabela vigente no Estado de São Paulo para o ano 2019, o custo total da escritura seria R\$ 3.747,78 (sendo R\$ 2.231,65 como remuneração para o tabelião e o restante são impostos para o Estado)³¹¹. Nesse valor destinado ao tabelião, estão incluídos os serviços de informação e assistência jurídica, de verificação dos documentos das partes e do imóvel, de redação do instrumento jurídico adequado e de lavratura de documento dotado de fé-pública e presunção de veracidade. Outros custos seriam o ITBI, que gira em torno de 2%, a depender do Município (R\$ 10.000,00) e o registro de imóveis, R\$ 2.298,88³¹². Custo total: R\$ 16.046,66. Como é possível verificar pela tabela abaixo, feita para melhor ilustrar o ponto aqui explicitado, o custo da escritura representa 23% do custo total da transferência, muito inferior ao custo do imposto de transmissão, que equivale a 62%. Ainda assim, se considerarmos a porcentagem dos custos totais da transferência em relação ao valor do imóvel, esses representam 3,2% (número bastante próximo do apontado como médio pelo relatório Doing Business de 2019, do Banco Mundial³¹³), mas a escritura representa apenas 0,7% do valor total do imóvel. Ainda, se comparado a outros países do mundo, o Brasil tem um custo total de transferência de imóveis bastante reduzido, como é possível verificar na tabela abaixo:

Quadro 1: Custos de Transferência de Imóveis

Custo Transferência Imóvel de R\$ 500.000,00	Custo por item	% do custo total	% do Imóvel
Escritura	R\$ 3.747,78	23%	0,7%
ITBI	R\$ 10.000,00	62%	2,0%
Registro	R\$ 2.298,88	14%	0,5%
Total	R\$ 16.046,66	100%	3,2%

³¹¹ Disponível em:

<http://www.cnbsp.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Tabela_Custas/cnb_tabela_versao_impresao_2019_2_capital.pdf>. Acesso em: 9 junho 2019.

³¹² Disponível em: <<https://www.registradores.org.br/Servicos/frmTabelaCustas.aspx>>. Acesso em: 9 junho 2019.

³¹³ Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil#DB_rp>. Acesso em: 9 de junho de 2019.

Quadro 2: Comparativo do custo de Transferência de Imóveis

Indicador	São Paulo	América Latina e Caribe	OCDE Alta Renda	Melhor Desempenho
Custo (% do valor do imóvel)	3.6	5.8	4.2	0.0 (Arábia Saudita)

Agora, como fizemos com o reconhecimento de firmas para a transferência do veículo, imaginemos que a escritura pública deixe de ser obrigatória na compra e venda de imóveis. O custo total da transação seria menor, de R\$ 12.298,88, 2,5% do valor total da transação. Mas a que preço? Sem a assessoria jurídica do tabelião, como ter certeza de que se está comprando um imóvel, sem ônus, de seu real proprietário (lembrando que, além de verificar a matrícula e demais documentos do imóvel, o tabelião ainda identifica e qualifica as partes, se certificando que são quem dizem ser e que estão aptas a fazer o negócio)? Mais uma vez, a desconfiança e a insegurança jurídica que a ausência do tabelião geraria seria causa de muitas demandas judiciais e prejuízos às vítimas de fraudes. Ao final, mais uma vez, a solução seria a contratação de um seguro contra evicção, que não impede a perda do imóvel, apenas indenizaria o segurado caso isso ocorresse. Esse seguro certamente seria bem mais caro que 0,7% do valor da transação, sem sequer garantir a segurança necessária ao negócio (ainda que a indenização em caso de evicção do imóvel ajude, não é o mesmo do que a segurança proporcionada pela atividade saneadora do tabelião).

Quadro 3: Custo de transferência de imóveis sem escritura pública

Custo Transferência Imóvel de R\$ 500.000,00	Custo por item	% do custo total	% do Imóvel
Escritura	R\$ -	0%	0,0%
ITBI	R\$ 10.000,00	81%	2,0%
Registro	R\$ 2.298,88	19%	0,5%
Total	R\$ 12.298,88	100%	2,5%

Além de todo o exposto acima, nós já temos, no ordenamento brasileiro, exemplos práticos de que a retirada da obrigatoriedade da escritura pública, ao contrário de diminuir,

leva a um aumento nos custos da transação de imóveis. Em 2017, a revista *Cartórios com Você* fez um levantamento dos custos dos tabelionatos de notas em relação aos custos da Caixa Econômica Federal, de incorporadoras e bancos e concluiu: “Em 26 unidades da Federação, documentos notariais são mais baratos do que valor cobrado pela Caixa Econômica Federal para o programa “Minha Casa, Minha Vida”. Instrumento público também vence comparação com taxas bancárias e de imobiliárias e incorporadoras.”³¹⁴

A título de curiosidade, as tabelas comparativas preparadas pela reportagem estão no Anexo 1 deste trabalho. Mas, é notável que o que foi explanado por CAMPILONGO e defendido aqui nesse trabalho se comprova verdadeiro. A lei que permitiu que a alienação fiduciária fosse efetivada por meio de contratos particulares, certamente sob o argumento de que isso baratearia os custos para os cidadãos e proporcionaria um mais fácil acesso aos direitos fundamentais de moradia e propriedade, acabou por gerar o efeito oposto: os custos de transação de negócios não intermediados por tabelião de notas acabam sendo superiores do que quando há a atuação desse profissional do direito. E isso sem oferecer a mesma segurança jurídica: não há fé pública, assessoria jurídica ou compartilhamento de responsabilidade no contrato particular, o que apenas deixa o hipossuficiente ainda mais desprotegido em face de grandes conglomerados econômicos e, claro, acaba por tornar esses negócios mais suscetíveis a conflitos. A atuação do tabelião certamente poderia contribuir, e muito, não só do ponto de vista econômico, mas também do social. Ora, o notário, com suas funções informativa e profilática, como visto, promove acesso à justiça por meio da realização de direitos e prevenção de litígios. Além disso, tendo em vista o alto custo da falta de regulamentação aqui demonstrado, também a atuação do tabelião tem papel fundamental na superação do óbice dos custos inerentes ao acesso aos direitos de moradia e propriedade.

Também aqui é importante mencionar que, atualmente, os emolumentos para a prática de determinados atos, de proteção dos mais desfavorecidos, já contam com expressiva redução e, em algumas situações, até isenções. São os casos das escrituras de imóveis vendidos em programas habitacionais da Companhia Habitacional - COHAB e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, das escrituras de empreendimento habitacional localizado em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, e de procurações previdenciárias. As duas primeiras são feitas aos módicos custos de R\$ 299,38 e R\$ 359,29

³¹⁴ GUIMARÃES, Frederico. Escritura pública: o caminho mais barato para a moradia popular no Brasil. *Revista Cartórios com Você*, São Paulo, edição 9, ano 2, p. 56-65, ago./out. 2017. Disponível em: <<https://anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2017/11/CartoriosComVoce-9.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2019. p. 56

(tendo também expressivo benefício no Registro de Imóveis). Já as procurações previdenciárias são feitas gratuitamente³¹⁵.

Assim, ao atuar como um seguro a custos módicos para os negócios jurídicos, o tabelião muitas vezes é essencial à sua viabilização, promovendo acesso à justiça por meio da superação do óbice relativo às custas. Longe de burocracia, sua atuação protege os cidadãos de fraudes, além da sociedade como um todo de ter que arcar com os custos distribuídos de riscos mal calculados. A atuação do notário, portanto, tem função econômica e social relevantíssima e é um grande veículo de acesso à justiça também sob a ótica dos custos.

Naturalmente, embora se entenda que a questão dos “altos custos cartorários” não passa de um mal entendido, não há como negar que existem formas de se melhorar o acesso à justiça através dos notários, diminuindo ainda mais o óbice dos custos de transação.

Muito se fala em gratuidade dos serviços notariais. Ocorre que, como foi visto no item que tratou da natureza da atividade notarial, trata-se, sem dúvida, de exercício de função pública, mas feita de forma privada, através de delegação.

Isso significa dizer que o Estado não arca com os custos da atividade (ao contrário, se beneficia da arrecadação de impostos por cada ato praticado), que devem ser arcados por seus titulares, exclusivamente com recursos oriundos dos emolumentos arrecadados. Dessa forma, não é difícil entender que a gratuidade tem que ser vista com muito cuidado, de forma a não inviabilizar a atividade como um todo.

Como alerta CAMPILONGO, provavelmente quanto mais baratos, menos rigorosos seriam os notários na atuação como verdadeiros *gatekeepers* da legalidade³¹⁶. E é possível ir além: o excesso da gratuidade pode tornar toda a atividade notarial inviável, pois os custos de manutenção da serventia podem, nessas circunstâncias, facilmente superar a arrecadação.

Para que se viabilizasse o acesso à justiça pelos menos favorecidos através da gratuidade de emolumentos notariais, seria preciso desenvolver um sistema que, de um lado, pudesse filtrar efetivamente os casos e situações em que seria concedida a gratuidade, e de outro, tivesse um adequado ressarcimento dos atos praticados, nos moldes do que já é feito nos atos gratuitos do registro civil de pessoas naturais.

³¹⁵ Disponível em:

<http://www.cnbsp.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Tabela_Custas/cnb_tabela_versao_impressao_2019_2_capital.pdf>. Acesso em: 9 junho 2019.

³¹⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Op. cit.** p. 117

Como já foi mencionado nesse trabalho, boa parte da atuação do notário se dá no âmbito de negócios entre cidadãos, no âmbito de transações econômicas. Nesse sentido, deve-se levar em consideração o que já foi demonstrado: que o valor da escritura, na realidade, é um custo módico, especialmente diante da segurança que a atividade saneadora do tabelião promove. É por isso que não se enxerga necessidade ou conveniência de se oferecer gratuidade nesse tipo de serviço.

Contudo, existem serviços prestados pelos tabelionatos de notas em que a gratuidade poderia sim beneficiar a sociedade, como o divórcio e o inventário, por exemplo. Hoje em dia, para ter o benefício da gratuidade, a parte precisa recorrer ao Judiciário, que deve garantir a gratuidade. Ora, se a parte precisa ir ao Judiciário pedir a gratuidade, mais fácil fazer o inventário ou o divórcio por esse meio. Para que se efetive esse benefício pelo tabelionato de notas, portanto, seria preciso criar um mecanismo de requerimento, avaliação e deferimento da gratuidade de forma administrativa. Para isso, critérios objetivos deveriam ser elencados para que as partes que realmente necessitem possam requerer e ver deferida a sua gratuidade sem precisar recorrer ao Judiciário. Esses critérios devem buscar dar ao tabelião os elementos necessários para avaliar, também sob critérios objetivos, se a parte requerente realmente é necessitada e precisa da concessão do benefício. Tudo isso num procedimento administrativo vinculado à prática do ato, de forma a justificar, também ao fisco, a isenção tributária. Com a adequada seriedade, seria possível administrar essa situação, coibindo excessos que poderiam comprometer o sistema como um todo.

Ainda, mesmo que se dê a gratuidade, há que se lembrar que o tabelião é, na realidade, um agente privado e como tal deve ser adequadamente remunerado por seus serviços. Dessa forma, para que a gratuidade possa ser concedida, efetivando o acesso à justiça, seria preciso desenvolver um sistema de ressarcimento desses atos praticados de forma gratuita, para ao menos cobrir os custos que o tabelião tem com a sua atividade.

Portanto, é possível, sim, que os notários contribuam ainda mais para o acesso à justiça sob o ângulo da superação do óbice das custas. Contudo, isso teria que ser efetivado com muita parcimônia, através de estudos profundos, para que o sistema não caia em ruínas, prejudicando toda a sociedade e, principalmente, os mais desfavorecidos a quem se busca proteger. Pois não há dúvida: a ausência do tabelião apenas os desampararia ainda mais.

4.1.2 Possibilidades das partes: do conhecimento do direito

Também já foi tratado nesse trabalho o importante papel do tabelião como assessor jurídico imparcial das partes. O notário dá informação jurídica aqueles que o procuram, de forma a diminuir hipossuficiências e, conseqüentemente, produzir atos e negócios jurídicos adequados às reais vontades das partes. Isso gera uma profilaxia nos atos por ele praticados e entrega às partes os direitos a que fazem jus, tudo isso evitando o conflito.

Mas aqui, em que se pretende tratar de meios de superação do óbice do acesso à justiça relativos à aptidão das partes para reconhecer seu direito, a função de assessoria e de informação que o notário exerce ganha uma nova perspectiva.

No tópico anterior já foi dito que, a custo zero para o usuário, o notário presta assessoria jurídica. É vedada a cobrança da consulta pelo tabelião, pois não existe previsão para esse tipo de cobrança na tabela de emolumentos³¹⁷. Isso faz parte da função social do notário, que deve assistir juridicamente o usuário.

Mas, ao contrário do que se pode imaginar, isso não é feito somente no âmbito das escrituras lavradas. O tabelião fornece informações gratuitamente para a população. Isso significa que qualquer pessoa tem acesso à informações jurídicas sem custo algum por meio do tabelião. E, em razão de sua capilaridade, o tabelião está facilmente acessível a qualquer cidadão, onde quer que ele resida. Somente se vier a praticar algum ato no tabelionato é que terá que arcar com os custos correspondentes.

Essa atuação é importante, como vimos, para todos os atos praticados. Mas tem especial relevância como instrumento de superação do óbice de acesso à justiça relativo à falta de aptidão para reconhecer um direito.

Naturalmente, a superação desse óbice passa por uma melhora na educação do país, bem como em nosso complexo sistema legislativo para torná-lo mais compreensível à população em geral. Contudo, enquanto isso não acontece (se é que algum dia acontecerá) o papel de assessoria jurídica do tabelião se torna ainda mais relevante. Além de gratuita, a capilaridade dos tabelionatos tem o potencial de levar aos cidadãos menos favorecidos a informação jurídica que de outra forma seria muito dificilmente obtida.

³¹⁷ Disponível em:

<http://www.cnbsp.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Tabela_Custas/cnb_tabela_versao_impressao_2019_2_capital.pdf>. Acesso em: 9 junho 2019.

Mesmo em áreas em que não atua pode o tabelião assistir e informar as pessoas menos favorecidas. Como profissional do direito, ele é apto para essa tarefa. Faz parte de sua rotina ouvir as situações e problemas a ele apresentados e procurar uma solução. Caso a solução não esteja em algum ato que ele possa praticar, ele ainda é suficientemente qualificado para prestar orientações gerais às pessoas e encaminhá-las para onde possam ser efetivamente ajudadas. Mesmo que seja uma ajuda indireta, a atuação do notário pode ter um grande impacto na vida do cidadão, contribuindo, e muito, para a superação desse óbice de acesso à justiça.

4.2 A atuação do notário como exercício de jurisdição: uma forma de efetivação do sistema multiportas

Diante de tudo o que já foi dito neste trabalho, passa a ser mais que natural o entendimento de que o tabelião de notas é um importante instrumento de acesso à justiça, vista sob sua ótica mais ampla, de acesso a uma ordem jurídica justa, ao Direito.

Também diante do que se viu sobre jurisdição e jurisdição voluntária, é possível concluir que, na visão atual desses institutos o tabelião de notas pratica sim atos de jurisdição voluntária (ou de administração pública de interesses privados), sendo efetivo instrumento de acesso à justiça.

Como já mencionado nessa dissertação, defende RIBEIRO que é preciso desmistificar o monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário. A atividade jurisdicional não é sua exclusividade, embora seja sua atividade típica. É preciso, portanto, quebrar esse paradigma.

Segundo MARQUES,

“Os tabeliães ou notários, como órgãos da determinada fé pública, estão estreitamente ligados à jurisdição voluntária, não só porque os atos que praticam se filiam também à administração pública dos direitos privados, como porque, na evolução histórica desse instituto, verifica-se que, em muitas ocasiões, assumindo mesmo a qualidade de juízes, notário e tabeliães tinham preponderante atuação como órgãos a que, de modo preferencial, se ligavam às questões de jurisdição voluntária.”³¹⁸

³¹⁸ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** p. 107

De fato, a atividade do notário esteve desde há muito tempo vinculada à atividade dos juízes. Houve um tempo em que um número ainda maior de atos e negócios privados eram submetidos à aprovação judicial. Nesse contexto, os notários prestavam valiosa assistência aos juízes.

Naturalmente, com a sociedade se tornando mais complexa, não foi possível aos juízes intervir em tantas situações cotidianas. Ao tabelião, como seu assistente, foi delegada essa função. Para exercê-la de forma satisfatória, ele ganhou sua independência jurídica, atuando como ente privado, embora sua função seja pública.

Como menciona BORTZ,

“Será coincidência que as serventias judiciais brasileiras estejam sobrecarregadas de processos, como aconteceu com Moisés e com o povo grego, romano e germano? Trata-se de mera repetição histórica do fenômeno jurígeno decorrente do crescimento populacional e da complexidade da vida social. A sugestão racional para solução do estrangulamento de processos nos foros judiciais, dentre outras medidas, já se antevê pelo simples relato histórico acima delineado. Propõe-se a divisão do trabalho, transferindo-se competência aos notários para tratar das questões em que impera o consenso, reservando-se as relações em que haja a presença da lide para os magistrados. Conserva-se a tendência histórica de reservar ao juiz os casos mais graves, conferindo ao tabelião aqueles de menor relevância ou impacto social.”³¹⁹

Assim, a atuação dos tabeliães em atos denominados como de jurisdição voluntária parece bastante natural se considerarmos todo o exposto. Qualquer transição que se faça entre competências dos juízes e dos tabelionatos de notas nesse âmbito reflete apenas uma decisão política/legislativa de uma determinada época, tomada para atender às necessidades de uma sociedade que continua a evoluir e a ficar mais complexa a cada dia.

Isso, inclusive, também é defendido pela doutrina estrangeira. Como menciona PATAH, na Espanha, Antônio Fernández Buján defende que todos os atos de jurisdição voluntária sejam passados para os notários e registradores. Na Itália, a transmissão da jurisdição voluntária ao notário ocorreu devido à sobrecarga dos órgãos judiciais e por um imperativo social: a comunidade necessitava receber respostas de forma mais célere, inclusive para viabilizar o desenvolvimento econômico³²⁰.

³¹⁹ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 82

³²⁰ PATAH, Priscila Alves. **Op. cit.**, 2018, p. 44-45

Assim, evidente a importância do notário nas questões de jurisdição voluntária, tendo em vista as funções que exerce. A função do notário é uma “função pública indiscutivelmente filiada àquela atividade genérica de administração estatal dos interesses privados, a que também se prende, como já dissemos, a jurisdição voluntária”³²¹.

Mas, aqui cabe mencionar posição discordante de MARQUES, para quem, apesar da proximidade das funções do notário com as atividades de jurisdição voluntária, esses últimos competem, com exclusividade, aos órgãos judiciários. Para ele, embora a função notarial compreenda a administração pública de interesses privados, o que gera uma profunda afinidade com a jurisdição voluntária, não é possível dar às atividades do notário essa natureza, justamente por ser exclusivamente uma função do Poder Judiciário. Lembra o autor, ainda, que os notários estão, inclusive, subordinados à fiscalização do Poder Judiciário, podendo inclusive sofrer sanções por desobediência de instruções recebidas. Não teria o notário, portanto, a independência que caracteriza a magistratura. Assim, para MARQUES, a natureza da atividade do notário “é de administração pública de interesses privados e se exerce sob a fiscalização das autoridades judiciárias, muito embora seus atos se classifiquem entre os denominados atos forenses extrajudiciais”³²².

A despeito da posição do renomado autor, há que se discordar. Na realidade, trata-se de obra de referência no assunto, mas já um pouco antiga, e que naturalmente não reflete a evolução do estudo da jurisdição que se vivenciou nos últimos anos. Ainda, o autor afirma que a atuação do notário tem estreita relação com a jurisdição voluntária, sendo que a distinção está apenas no fato de não ser exercida pelo Poder Judiciário.

Contudo, já foi visto aqui que atualmente não prevalece mais a ideia de monopólio da Jurisdição pelo Poder Judiciário, até porque nosso ordenamento jurídico não traz essa previsão. Dessa forma, a única objeção de MARQUES ao caráter de jurisdição voluntária da atividade do tabelião já não tem mais razão de ser. Portanto, superada a questão do monopólio de jurisdição, superada, também, a ideia de que a atividade do notário não tem natureza de jurisdição voluntária.

Diante de todo o exposto, não há como negar a natureza de exercício de jurisdição, mais precisamente, de jurisdição voluntária, à atividade notarial. Trata-se apenas de uma opção política do legislador determinar quais competências serão delegadas ao Poder

³²¹ MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** p. 110

³²² MARQUES, Jose Frederico. **op. cit.** p. 112-113

Judiciário, aos tabeliães de notas e a qualquer outro ente público ou privado. Dessa forma, cabe a cada país, segundo sua cultura, determinar quais atos e negócios jurídicos privados devem ser submetidos ao Poder Judiciário e quais podem ser submetidos a outros entes³²³.

A questão do uso do termo “jurisdição voluntária” para atos notariais aqui perde relevância. Embora superada, como vimos, a questão do monopólio de jurisdição, a verdade é que, pelo conceito mais amplo de acesso à justiça, quaisquer atos de administração pública de interesses privados podem ser incluídos no rol de atos necessários ao acesso a uma ordem jurídica justa. Dessa forma, não nos parece ser relevante se tais atos possuem denominação de jurisdição voluntária ou não, como também não importa quem os pratica, mas sim se a forma pela qual são praticados leva a um atendimento das necessidades de acesso à justiça da sociedade.

Segundo BORTZ, a opção legislativa pelo notário para a prática de atos de jurisdição voluntária decorreu do risco que o elevado volume de processos atribuídos ao juiz gerava para a prestação jurisdicional adequada. Esse excesso pode, na prática, comprometer a atuação do Judiciário nos atos de sua principal função: pacificação social pelo julgamento da lide. No mesmo sentido discorre PATAH, que salienta que o excesso de casos pode ser prejudicial à análise do que realmente demande intervenção judicial³²⁴. Foi necessário buscar alternativas para isso e o notário se mostrou apto para atuar em atos de administração pública de interesses privados. Historicamente, como vimos, foi assim que surgiu a fé pública notarial: a inversão do ônus da prova que ela proporciona tem o condão de estabilizar as relações jurídicas sobre as quais incide, de forma a atribuir eficácia à atuação do notário³²⁵³²⁶, permitindo que a ele sejam delegadas maiores atribuições, antes restritas aos juízes de direito.

Para BORTZ, historicamente a civilização humana tem administrado os litígios crescentes através da divisão do trabalho. Isso aconteceu com os hebraicos, gregos, romanos e

³²³ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 96

³²⁴ PATAH, Priscila Alves. **Op. cit.**, 2018, p. 58

³²⁵ “A opção pelo notário para a prática de atos de jurisdição voluntária decorreu do risco que o elevado volume de processos atribuídos ao juiz gerava em relação à sua principal função, a pacificação social pelo julgamento da lide. Quando da intervenção judicial, a estabilidade negocial operava-se, na jurisdição voluntária, pelo efeito da coisa julgada (ainda que só formal), e era preciso atribuir uma eficácia semelhante à intervenção do notário. Foram então que os povos germânicos criaram a fé pública notarial, que tem esse viés, de estabilizar as relações jurídicas submetidas à cognição do notário, e invertendo o ônus da prova caso sejam submetidas ao processo judicial.” (BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 96)

³²⁶ Mas BORTZ alerta: “Notadamente a jurisdição que exerce o notário não tem a amplitude daquela que exerce o juiz de direito, mas não deixa de ser jurisdição, no sentido de dizer o direito aplicável ao caso concreto. Ainda que suscetível de revisão pelo Poder Judiciário, a intervenção notarial oferece aos usuários a presunção de legalidade do ato, posto que submetido ao crivo da qualificação notarial.” (BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 100)

com os povos germanos. Para ele, a solução não é simplesmente aumentar o número de juízes (o que geraria custos que a sociedade provavelmente não tem condições de arcar), mas sim usar a via notarial, com o aproveitamento de estruturas funcionais já instaladas, com capacidade jurídica, intelectual, material e humana para a recepção de atos de administração pública de interesses privados, onde não há lide. Permanecem a cargo dos juízes os casos em que houver conflitos, sem possibilidade de acordo, pois esses devem ser conduzidos à cognição judicial³²⁷.

Assim, as serventias extrajudiciais se mostram uma excelente opção para a resolução de questões jurídicas. Atuam muitas vezes, inclusive, como pacificadoras de conflitos. São entes imparciais com profundo conhecimento do direito e dever de prestar assessoria jurídica. Tudo isso resulta em grandes benefícios para o Estado, a sociedade, o Poder Público e o Judiciário, além dos próprios usuários³²⁸.

Essa nova visão permitiu uma ampliação das atribuições do tabelião de notas. Tendo em vista sua função social e econômica, seu histórico de serviços de assessoramento jurídico e de formalização da vontade das partes com profilaxia, atuando como verdadeiro pacificador social, ficou evidente que ao tabelião podem ser delegadas maiores funções, para uma maior contribuição ao acesso à justiça.

O legislador brasileiro já enxergou isso e vem legislando nesse sentido, o que tem gerado resultados positivos no “desafogamento” do Judiciário, tanto sob o aspecto de redução de conflitos, como pelo aspecto da diminuição de demandas de jurisdição voluntária submetidas aos juízes³²⁹. Exemplos de bons resultados são os inventários, separações e divórcios extrajudiciais, que trouxeram celeridade aos usuários e enorme economia aos cofres públicos, como será visto adiante.

Ainda, pelo entendimento amplo de acesso à justiça que se adotou nesse trabalho, é possível enxergar também em atos de desburocratização uma importante via de acesso, pois permite ao cidadão uma forma mais simples e prática de obtenção de um direito, sem prejuízo algum à tão necessária segurança jurídica. Diante disso, é possível pensar em outras atribuições do notário, para a prática de atos antes sob a responsabilidade de outros entes que não o Judiciário, como é o caso do apostilamento de documentos, que também já apresentou resultados expressivos em benefícios para a sociedade, como se verá adiante.

³²⁷ BORTZ, Marco Antonio Greco. **Op. cit.** p. 108

³²⁸ PATAH, Priscila Alves. **Op. cit.**, 2018, p. 58-59

³²⁹ PATAH, Priscila Alves. **Op. cit.**, 2018, p. 62

Todas essas mudanças se coadunam com a terceira onda de acesso à justiça idealizada por CAPPELLETTI e GARTH, através da efetivação de um sistema de acesso “multiportas”, conforme prevê a Constituição Federal e o Código de Processo Civil: superada a ideia do monopólio da jurisdição, atua o notário como mais uma via de acesso à justiça, efetivando direitos dos cidadãos em cada ato que pratica.

4.3 Exemplos de efetiva contribuição do notário ao acesso à justiça

4.3.1 Inventários, separações e divórcios

A lei 11.441, de 24 de abril de 2007, permitiu que se efetivassem por meio de escritura pública o inventário, a separação e o divórcio nos casos que especifica. Basicamente, a referida lei franqueou às partes, quando estiverem de comum acordo e quando não haja interesses de menores ou incapazes, a possibilidade de fazer inventários, separações e divórcios por meio de escritura pública, sem a necessidade de recorrer ao Judiciário, embora essa possibilidade ainda seja dada às partes se assim o quiserem.

Na justificativa do Projeto de Lei 155, de 2004³³⁰, o legislador ressaltou a importância da **simplificação e redução de custos** desses procedimentos levando-os aos tabelionatos de notas, reforçando tudo o que foi dito até agora sobre a atividade do notário: ao contrário de burocracia ineficiente, o notário exerce importante função na sociedade, podendo ser, na verdade, uma ferramenta de desburocratização e redução de custos dos atos e negócios jurídicos, tudo isso mantendo a confiança e a segurança jurídica essenciais aos atos que, embora sejam privados dos cidadãos, são também eleitos pelo legislador como de interesse do Estado.

Diante do novo desafio, os tabeliães de notas, mais uma vez, atenderam às necessidades da sociedade. De 2007 a maio de 2019, quase 2,3 milhões de atos relativos à Lei 11.441/07 (em sua grande maioria, inventários) foram praticados pelos notários de todo o Brasil, segundo dados da Censec - Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados,

³³⁰ “O presente projeto tem por finalidade simplificar os procedimentos relativos ao inventário e partilha amigável, celebrada entre partes capazes, de forma que seja possível realizar-se por escritura pública, dispensada a homologação judicial. A medida tem por cautela vedar a realização dessa forma de inventário e partilha caso haja credor do espólio, uma vez que não se poderia contar com os meios de controle judiciais para a notificação e manifestação, em contraditório, dos credores. Por outro lado, não se permitirá que seja lavrada a escritura pública de inventário e partilha amigável, enquanto não for provada a quitação dos tributos. Assim sendo, acreditamos que as providências legislativas preconizadas nesta proposição tornarão mais simples e menos onerosos os necessários procedimentos decorrentes da partilha amigável de herança, sem eliminar a possibilidade de que seja feita pelos meios judiciais já previstos em lei.”

conforme Quadro 4 abaixo. (Para um melhor detalhamento por Estado, no Anexo 2 há uma tabela com os dados de 2007 a 2017).

Quadro 4: Total de atos praticados sob a égide da Lei 11.441/07

CESDI	Total
Sobrepartilha	91712
Separação	49828
Conv. de Sep. em Divórcio	93263
Retificação	18254
Partilha	21846
Divórcio Direto	673220
Inventário	1341877
Reconciliação	6250
Nomeação de Inventariante	33933
Total	2.330.183

Hoje a sociedade brasileira já está habituada a recorrer ao tabelionato de notas para uma solução mais célere e econômica: mesmo com os custos da escritura, o tempo economizado reflete em maior segurança e pacificação social, o que naturalmente tem um efeito benéfico para a sociedade como um todo. Ademais, a simplificação do ato economiza para as partes honorários advocatícios (certamente inferiores aos cobrados em processos judiciais muito mais trabalhosos ao advogado) e custas judiciais.

Finalmente, a economia que isso trouxe para os cofres públicos e, por consequência, para a sociedade, foi enorme. Segundo um estudo de 2013 conduzido pelo Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça brasileiro (CPJus), cada processo que entra no Poder Judiciário custa, em média, R\$ 2.369,73 para o contribuinte. Hoje os números devem ser maiores, mas para se tomar como base, multiplicando-se esse valor pelos 2,3 milhões de atos praticados nos tabelionatos de notas e que deixaram de tramitar no Judiciário, é possível calcular uma economia de, pelo menos, 5,4 bilhões de reais³³¹³³².

³³¹ COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL, Seção São Paulo. **Rapidez e eficácia nos cartórios de notas retiram mais de 2 milhões de processos da justiça**, Disponível em: <<https://www.cnbsp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTY2MjM=&filtro=1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

³³² Os números foram atualizados em face da informação mais recente disponibilizada no Quadro 4

Assim, além de contribuir para a sociedade, essa atuação do notário, ao garantir direitos ao cidadão, reflete em efetivo acesso à justiça, nos moldes estabelecidos nessa dissertação.

4.3.2 Apostilamento de documentos

Outro exemplo recente da desburocratização que os cartórios podem proporcionar, com segurança, à população é o da Apostila de Haia. O apostilamento de documentos é utilizado para legalizá-los perante autoridades estrangeiras. Antes dele, todo documento brasileiro que precisasse ser utilizado no exterior precisava passar por um processo de consularização, em que o consulado atestava a validade do documento no país de origem, para que pudesse ser utilizado com segurança no país destinatário.

O procedimento é muito utilizado para pessoas que precisam tirar outra cidadania ou que pretendem morar fora do Brasil e precisam atestar documentos como diplomas, históricos escolares, certidões de nascimento, casamento e óbito, etc. Mas, a consularização era demorada e difícil, o que a tornava onerosa, pois exigia, frequentemente, a contratação de dispendiosos serviços de despachantes, tamanha a dificuldade para o cidadão.

A Convenção de Haia, de 5 de outubro de 1961, já previa o processo de apostilamento como forma de desburocratização. Contudo, no Brasil, referida convenção somente passou a vigor em agosto de 2016. Por meio do Decreto Legislativo nº 148, de 6 de julho de 2015, o Congresso Nacional aprovou a convenção e o Brasil depositou sua assinatura em 2 de dezembro do mesmo ano. Foi somente então que, em 29 de janeiro de 2016, foi publicado o Decreto 8.660, promulgando a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, que entrou em vigor em agosto do mesmo ano.

Desde então, os cartórios extrajudiciais, como autoridades apostilantes, têm substituído a atividade consular e emitido apostilas para os mais diversos documentos, tudo nos termos da Resolução CNJ nº 228, de 22 de junho de 2016. Os prazos de obtenção desse documento caíram de meses para dias: os cartórios tem 5 dias de prazo para a prática do ato, embora a maioria consiga entregar um documento apostilado em até 24 horas.

Reflexo da eficiência e redução de custos trazidos por esse novo procedimento através dos cartórios está no número de apostilamentos realizados desde então. Somente em 2018, mais de 1,8 milhão de apostilamentos foram realizados pelos cartórios brasileiros. De acordo com notícia publicada no ConJur, o número foi um recorde, quase 500 mil acima dos

apostilamentos feitos em 2017. Segundo a reportagem, a principal causa desse número tão expressivo está no acesso mais fácil. Além da celeridade e do preço acessível (pela tabela de 2019, em São Paulo o custo de cada apostilamento está em R\$ 113,32³³³, o valor de uma procuração sem conteúdo econômico, nos termos do art. 18 da já mencionada Resolução CNJ nº 228, de 22 de junho de 2016), há a capilaridade da disponibilização do serviço proporcionada pela rede dos cartórios. Isso porque, embora o serviço não seja de prestação obrigatória pelo delegatário, segundo a notícia do ConJur mencionada, quase 6 mil cartórios já estão habilitados para exercer essa atribuição³³⁴.

Com tudo isso, o apostilamento ficou mais rápido e fácil, dispensando, inclusive, a necessidade de contratação de despachantes: o próprio interessado pode comparecer ao cartório e requerer seu apostilamento, sem intermediários.

Ainda que, numa primeira análise, não pareça que se trata de acesso à justiça, na verdade, nos termos desse trabalho, o apostilamento de documentos o é. Isso porque trata-se de ato de administração pública de interesses privados, ainda que não relacionado ao Poder Judiciário. Como visto, é obrigação do Estado, não apenas do Poder Judiciário, franquear ao cidadão o efetivo acesso a seus direitos, seja por que meio for. O apostilamento de documentos praticados pelas serventias extrajudiciais é ato de desburocratização (ainda que não seja de desjudicialização) que trouxe benefícios à população. A quantidade de atos praticados desde o novo regramento é forte indicador de que o método anterior não atendia satisfatoriamente à demanda social. Com a atuação dos cartórios extrajudiciais isso mudou. Acesso à justiça, portanto.

4.4 Sugestões de novas formas de acesso à justiça por meio do tabelionato de notas

Diante de todo o exposto, vimos que esse ciclo - sociedade mais complexa, juízes sobrecarregados e delegação de maiores atribuições ao notário - vem se repetindo ao longo da história.

Acredita-se já ter comprovado que o tabelionato de notas é importante instrumento de acesso à justiça, exercendo atividades de jurisdição voluntária essenciais para

³³³ Disponível em:

<http://www.cnbsp.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Tabela_Custas/cnb_tabela_versao_impressao_2019_2_capital.pdf>. Acesso em: 9 junho 2019.

³³⁴ CARTÓRIOS apostilaram mais de 1,8 milhão de documentos em 2018. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, mar. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mar-03/cartorios-apostilaram-18-milhao-documentos-2018>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

os cidadãos. Nesse trabalho também já foi demonstrado como é possível que os notários contribuam ainda mais na superação dos óbices do acesso à justiça apontados por CAPPELLETTI e GARTH. Além disso, ficou evidenciado como os tabeliães de notas, fazendo jus à sua tradição histórica, se mostraram aptos a atender novas demandas da sociedade, com o benefício adicional de prestar valorosa assistência ao “desafogamento” do Poder Judiciário.

Nesse tópico, o objetivo é demonstrar que ainda existem outras formas de contribuição dos notários para a sociedade, outras atribuições que poderiam ser delegadas aos tabeliães de notas ou que já foram, porém ainda demandam regulamento mais efetivo para trazerem maior contribuição. Tudo isso visando uma melhora do sistema de acesso à justiça como um todo e um melhor atendimento dos cidadãos por parte do Estado, por meio de seus entes delegados.

Não se tem a pretensão de legislar. Ressalto que o que é ou não delegado ao tabelião de notas depende de uma opção política que deve considerar as necessidades da sociedade. Ocorre que, justamente em razão dessas necessidades, já apresentadas aqui, é que se entende ser possível criar novas atribuições aos notários, que resultariam em um acesso à justiça mais efetivo e em um conseqüente “desafogamento” do Poder Judiciário³³⁵.

Já foi mencionado que nossa legislação evoluiu bastante recentemente a procura de melhores formas de acesso à justiça, trazendo mais alternativas para um acesso efetivo por meio dos tabelionatos de notas, como vimos acima com os inventários, separações e divórcios e os apostilamentos de documentos.

Mas, ainda é possível pensar em mais atribuições, algumas bastante simples até, mas que poderiam trazer enorme benefício à sociedade brasileira. Isso traria mais do que apenas desjudicialização, traria uma desburocratização sem, contudo, comprometer a segurança jurídica que, como visto, é absolutamente necessária ao nosso sistema, tanto do ponto de vista social, quanto do econômico.

Como bem apontou EDAGI, “cabe ao legislador bem aproveitar a estrutura notarial, secular, trazida pelas embarcações descobridoras deste país e que, ao longo de sua

³³⁵ Note-se aqui que o mais relevante é melhorar o acesso à justiça. O “desafogamento” do Poder Judiciário é apenas uma consequência.

existência, vem se aprimorando e evoluindo, com maior solidez e unidade, ganhando apreço e relevância social.”³³⁶

Aqui, busca-se trazer uma pequena contribuição para o tópico, com algumas sugestões do que poderia o legislador trazer para a competência do notário, visando uma desburocratização e desjudicialização que atendam aos anseios da comunidade, em verdadeiro acesso à justiça. O objetivo não é esgotar o tema, apenas complementar as ideias defendidas no decorrer desse trabalho, demonstrando o potencial de contribuição dos notários ao acesso à justiça.

4.4.1 Ampliação do inventário, separação e divórcio extrajudiciais

Como mencionado anteriormente, a legislação atual faculta às partes levar ao notário inventários, separações e divórcios em algumas situações específicas, como: ausência de testamento e de interessados menores ou incapazes.

No primeiro caso, cumpre mencionar que o notário, por ser incumbido da tarefa de redigir testamentos, possivelmente seja o mais indicado para interpretá-lo. Como profissional do direito qualificado e imparcial, nada o diferencia do juiz na interpretação de um testamento, tarefa que ele poderia realizar com tranquilidade.

No segundo caso, embora um pouco mais delicado, também seria possível ao tabelião contribuir: basta que o Ministério Público se manifeste quanto aos interesses de menores e incapazes, assegurando sua proteção. Com essa intervenção, poderia a escritura pública, perfeitamente, atender às necessidades das partes.

Com essa ampliação, certamente o notário poderá franquear ainda mais acesso à justiça, atuando em um número significativamente maior de casos. Naturalmente, aqui cabe uma ressalva: somente em casos de partes concordantes pode o tabelião atuar. Se houver algum tipo de conflito, naturalmente, não caberia atuação notarial, sendo indispensável a intervenção judicial.

4.4.2 Testamentos cerrado, público e particular

E já que se defende a ampliação da atuação do tabelião em inventários com testamentos, pelas mesmas razões se defende sua atuação nos procedimentos de abertura e publicação desses testamentos. Se o tabelião, como já mencionado, redige o testamento e possui vasta expertise nessa seara, porque não usá-la?

³³⁶ EDAGI, Juliana Junko. **Op. cit.** p.126

O Código de Processo Civil prevê, em seu art. 735, um procedimento judicial de verificação de testamento cerrado. Referido dispositivo estabelece as formalidades de abertura, a elaboração de um termo, a audiência com o Ministério Público e, por fim, o registro e cumprimento do testamento.

Aqui também, mais uma vez, se trata de administração pública de interesses privados. Não havendo conflito entre as partes, poderia o tabelião atuar na verificação do testamento cerrado, condicionada à verificação pelo Ministério Público, nos termos da lei, sem que isso compromettesse em nada a segurança e a efetividade do ato.

No mesmo sentido, o artigo 736 do Código de Processo Civil prevê o procedimento para o cumprimento de um testamento público. Aqui a verificação da veracidade do documento é bem mais simples e, naturalmente, segura. Além disso, como já dito, se é o tabelião de notas quem escreve o testamento público, refletindo a vontade do testador, ele possivelmente seria o mais indicado para cuidar de seu cumprimento.

Obviamente, nada disso seria possível em casos de discordância entre herdeiros. Havendo lide, como já se mencionou reiteradas vezes, deve mesmo o procedimento ser encaminhado ao Judiciário, que é o órgão competente para a solução de disputas. Mas, havendo concordância, pode o tabelião não só atuar na abertura e cumprimento do testamento, como também ir adiante e já efetivar o inventário, como disposto anteriormente.

Finalmente, a publicação do testamento particular, que segue o rito do artigo 737 do Código de Processo Civil, prevê um procedimento um pouco mais complexo, com intimação de herdeiros, além da oitiva do Ministério Público.

Contudo, aqui também pode o notário intervir, cuidando da intimação e condicionando a publicação à oitiva do Ministério Público. Somente em caso de objeção de algum dos herdeiros intimados seria o procedimento remetido ao Judiciário. Caso contrário, o tabelião poderia, satisfatoriamente, atender aos interesses das partes, como nos casos de testamentos público e cerrado.

Isso, certamente, seria outra contribuição ao acesso à justiça, uma vez que facilitaria, em muito, procedimentos de inventário, beneficiando as partes e a sociedade. Para as partes, economia de custos, celeridade e segurança, para a sociedade, “desafogamento” do Poder Judiciário e economia de recursos públicos.

4.4.3 *Mudança de regime de bens no casamento*

A mudança de regime de bens no casamento está prevista no art. 1.639, §2º, do Código Civil, que estipula: “É admissível alteração do regime de bens, mediante autorização judicial em pedido motivado de ambos os cônjuges, apurada a procedência das razões invocadas e ressalvados os direitos de terceiros” (grifo nosso).

Como se vê, a alteração do regime de bens no casamento somente pode ser requerida de comum acordo entre as partes, requisito também de qualquer ato notarial. Além disso, como não poderia deixar de ser, os direitos de terceiros ficam protegidos. Finalmente, cabe mencionar que o tabelião de notas já é competente para a lavratura de escrituras de pacto antenupcial, podendo perfeitamente atender a essa nova demanda.

Assim, faria todo o sentido delegar ao notário a competência para a lavratura de escrituras de alteração de regime de casamento, pois pressupõe o acordo entre as partes afetadas. Os terceiros, que eventualmente poderiam ser prejudicados, já estariam resguardados pela própria legislação aplicável. Não se enxerga aqui motivo para manter a necessidade de autorização judicial nesses casos. A escritura pública certamente seria mais célere e menos custosa às partes, contribuindo para um efetivo acesso à justiça através de um sistema multiportas, conforme terceira onda de acesso à justiça.

4.4.4 *Adoção de maiores de 18 anos*

Durante muito tempo a adoção de maiores de 18 anos era feita por meio de escritura pública. Atualmente, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, regula essa adoção, que necessariamente deve percorrer o caminho judicial.

Ocorre que não existe essa necessidade quando se trata de pessoas maiores e capazes. O comum acordo entre elas, verificável pelo notário, bastaria para a efetivação dessa adoção. Nesse sentido, não há porque exigir a sentença judicial para esse procedimento, quando ao juiz cabe apenas homologar a vontade das partes. E isso fica ainda mais nítido diante da evolução do que se entende por entidade familiar, com a conseqüente valorização dos laços afetivos: não há porque dificultar a mera formalização de laços familiares que já existem e estão consolidados nos planos afetivo e social.

Mais uma vez, o notário poderia contribuir com a sociedade atuando como mais uma porta de acesso à justiça, ao proporcionar a formalização jurídica de famílias que já

existem socialmente, podendo aqui oferecer um procedimento mais econômico, célere e simples sem, contudo, comprometimento da segurança jurídica.

4.4.5 Atos de sociedades empresárias e reconhecimento de firma por autenticidade em documentos particulares

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 10.044/18, que prevê aos documentos constitutivos de sociedades empresárias a obrigatoriedade da escritura pública, sob pena de nulidade (alteração do artigo 44 do Código Civil). O mesmo projeto de lei também altera o artigo 221 do Código Civil, exigindo o reconhecimento de firma por autenticidade para que um instrumento particular assinado possa ser utilizado como prova.

Em extensa justificativa, o projeto de lei trata da importância dos tabeliões de notas para o combate à corrupção e às fraudes, argumentando que essa formalidade exigiria a apresentação e qualificação das partes perante o notário, o que, por consequência, coibiria atos criminosos. O projeto menciona, ainda, o baixo custo dos cartórios no Brasil e a adoção dessa medida em vários países do mundo, como Alemanha, França, Itália e Espanha.

De fato, essas medidas representam um acréscimo de custos e exigências legais em relação ao que é hoje praticado no país, e poderia se argumentar que isso pode acarretar algum entrave ao desenvolvimento econômico. Contudo, como já explanado anteriormente, a verdade é que a falta de exigências legais aumenta o risco das transações e onera a sociedade como um todo, sendo, na verdade, mais prejudicial à economia.

Não é novidade a quantidade de problemas oriundos de fraudes em atos societários e em contratos particulares em geral, com o uso de laranjas ou com a falsificação de assinaturas ou de documentos. Isso, naturalmente, gera inúmeros prejuízos não apenas às partes, mas à economia em geral, visto que esse tipo de situação acaba se incorporando ao chamado “risco Brasil”.

Nesses casos, portanto, uma exigência legal adicional que acarrete maior formalidade e possa prover mais segurança a esses contratos certamente geraria externalidades positivas: além de combater atividades criminosas, acabaria por diminuir o “custo Brasil” e, ao contrário do que inicialmente se imagina, contribuir para o desenvolvimento da nossa economia.

O tabelião de notas, por sua capilaridade, qualificação jurídica e capacidade de assessoramento e informação das partes, é o agente ideal para intermediar esses atos, de forma a torná-los mais seguros para a sociedade em geral, atuando, assim, como verdadeiro agente

profilático e pacificador social e, nesses moldes, proporcionar acesso à justiça, sob a ótica mais ampla adotada nesse trabalho.

4.4.6 Adjudicação compulsória de compromisso de compra e venda

Tramita em nosso Senado Federal o Projeto de Lei de nº 14/2018, que regula a adjudicação compulsória extrajudicial em casos de promessa de compra e venda com prova de quitação. Segundo o referido projeto, nos casos em que a escritura pública for obrigatória, poderá o promitente comprador, munido de prova de quitação, solicitar ao tabelião de notas a lavratura de escritura pública de adjudicação, sem a participação do vendedor, valendo como título translativo de propriedade.

Atualmente, o promitente comprador de um imóvel pode, nos termos do art. 1.418 do Código Civil, exigir do promitente vendedor a lavratura da escritura de venda e compra ou, em caso de recusa, requerer ao juiz a adjudicação compulsória.

Com a aprovação do projeto, essa adjudicação compulsória poderia ser feita diretamente por meio de escritura pública sempre que o promitente comprador estiver munido de documentação que assegure o ato: o compromisso assinado e a prova de quitação.

Isso facilitaria muito para o promitente comprador que, detentor dos direitos quitados sobre determinado imóvel, passa anos sem a escritura definitiva em razão de injustificada recusa do promitente vendedor.

Naturalmente, como o projeto de lei deixa bem claro, a adjudicação extrajudicial somente seria possível nos casos em que haja prova documental da quitação do imóvel prometido. Em não havendo prova documental satisfatória, imprescindível a atuação judicial, com adjudicação somente após o devido processo legal.

De qualquer forma, nos casos em que atuar, o tabelião de notas poderá facilitar em muito a vida do cidadão, ao efetivar a transferência de imóveis devidamente quitados com maior rapidez. Isso também gera uma externalidade positiva: esses imóveis poderão “circular” no mercado mais rapidamente, sem qualquer comprometimento da segurança de seus atos de transmissão. Trata-se de um grande benefício para a economia e um efetivo instrumento de acesso à justiça: às partes é garantido, com segurança jurídica, o acesso ao seu direito de propriedade por uma porta diversa do Poder Judiciário, porta essa que pode ser muito mais simples, célere e econômica.

4.4.7 Usucapião extrajudicial

A ata de usucapião extrajudicial foi introduzida em nosso sistema com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, que em seu art. 1.071 acrescentou à Lei 6.015/73 o art. 216-A, que previu o uso da ata notarial lavrada por tabelião que atestasse o tempo de posse, entre outros requisitos, para o registro de um pedido extrajudicial de usucapião.

Apesar do grande mérito pela inovação e simplificação do processo de usucapião, em geral de alta complexidade jurídica, a lei foi duramente criticada, ao nosso ver com fundamento, por ter incluído exigências quase impossíveis de serem atendidas para o reconhecimento extrajudicial de usucapião, tornando o instituto ineficaz. O exemplo mais claro estava na redação original do inciso II do referido art. 216-A:

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 e na matrícula dos imóveis confinantes; (grifo nosso)

Outros dispositivos, ainda, tornavam a efetividade do instituto ainda mais improvável:

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância. (grifo nosso)

§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, com inclusão da concordância expressa dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, 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. (grifo nosso)

Como é possível verificar, a redação original da lei exigia a concordância expressa dos atuais titulares de direitos reais sobre o imóvel usucapiendo, bem como dos proprietários dos imóveis confinantes. Ora, não há necessidade de um processo complexo e caro como a

usucapião (vide a exigência de planta e memorial descritivo assinado por profissional com anotação de responsabilidade técnica - o que possui alto custo; além da necessidade de contratação de advogado) se há o consentimento. Basta que se lavre a escritura cabível a cada caso, o que seria mais simples, rápido e econômico.

Diante desse e de outros impedimentos (como a planta com memorial descritivo para todos os casos, sem distinção, que não é requisito essencial no processo de usucapião judicial), o próprio legislador, em 2017, promoveu uma alteração legislativa, melhorando o procedimento.

A Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, ainda exige a concordância dos proprietários anteriores e confinantes, mas com um diferencial: seu § 2º foi alterado, e passou a conter a seguinte redação:

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

Como é possível verificar, ao contrário do que ocorria anteriormente, a partir dessa alteração legislativa a ausência de manifestação dos detentores de direitos reais sobre o imóvel usucapiendo e sobre os imóveis confinantes passa a ser interpretado como concordância.

Na prática, é bastante comum que a usucapião decorra de um compromisso de compra e venda quitado, mas nunca levado ao tabelionato para a lavratura da escritura pública devida e ao registro de imóveis para que se efetivasse a transferência de propriedade. Passados os anos, perde-se contato com os vendedores e/ou com sua família, tornando impossível a regularização do imóvel através de escritura de compra e venda ou de inventário. A usucapião acaba sendo a única alternativa dessas pessoas e a exigência de concordância expressa tornava o procedimento extrajudicial inviável. Com a mudança legislativa, o silêncio passou a ser interpretado como concordância, permitindo a efetivação do instituto. A discordância expressa, naturalmente, enseja a lide e deve ser remetida ao Poder Judiciário.

Ocorre que, mesmo após a mudança legislativa, muitas dúvidas dificultaram sua efetivação. Era preciso que se regulamentasse todo o procedimento, que é bastante complexo, para garantir a segurança jurídica tão necessária para a usucapião extrajudicial.

E foi somente em 14 de dezembro de 2017, com o Provimento nº 65, que o Conselho Nacional de Justiça regulamentou o instituto com mais detalhes.

Dada à complexidade do assunto, que não é o tema principal desse trabalho, aqui cabe apenas mencionar que, mesmo depois dessa normativa, parece que a usucapião extrajudicial não “pegou”, como se diz no jargão popular. Segundo dados do 1º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, até o dia 4 de julho de 2019 apenas seis registros de atas de usucapião foram efetivados. Relevante, ainda, mencionar que a referida serventia possui um total de, aproximadamente, 193.000 imóveis matriculados. Ou seja, uma porcentagem ínfima, de apenas 0,0031% do total de imóveis matriculados na serventia. Se analisarmos o número de atas protocoladas e não registradas (seja por inadequação de requisitos, seja por ainda estarem em trâmite), num total de apenas 12 desde 2016 (antes das alterações e regulamentações legislativas, portanto), chega-se a um número total de 18 atos submetidos à análise, o que não muda muito a porcentagem em relação ao total de imóveis da serventia: 0,0093%.

Contudo, não acredito ser possível saber a razão exata desse “insucesso”. Os dados ainda são poucos para que se chegue a qualquer conclusão, mas há fatores atenuantes a se considerar que diferenciam a usucapião de outras alterações legislativas como a que permitiu a escritura de inventário, por exemplo. Algumas razões podem ser a regulamentação ainda recente e o procedimento de maior complexidade. Outro ponto a se considerar é que, por razões lógicas, é possível inferir que existe um número muito inferior de procedimentos de usucapião (seja com ou sem lide) do que de inventários.

De qualquer forma, esse é um instituto que deve ser observado nos próximos anos e que possivelmente ainda poderá demandar ajustes de regulamentação para se tornar mais efetivo. De qualquer maneira, o papel do notário aqui é fundamental para que se tenha segurança jurídica a lidar com um direito tão caro ao nosso sistema: o direito de propriedade. Bem implementado, o processo de usucapião extrajudicial oferece mais uma porta de acesso à justiça aos cidadãos, também aqui com o benefício da celeridade e economia, sem prejuízo da segurança jurídica. Desjudicialização e acesso à justiça, portanto.

4.4.8 Mediação e conciliação

Muito se fala da mediação e da conciliação como meios alternativos de solução de conflitos e como instrumentos de acesso à justiça. O próprio Código de Processo Civil previu, em seu art. 3º, a mediação e conciliação como métodos de solução consensual de conflitos

que devem ser estimulados: trata-se de mais uma “porta” de acesso à justiça pelo cidadão, em consonância com a terceira onda de acesso à justiça, conforme ensinamentos de CAPPELLETTI e GARTH.

Depois de todo o exposto sobre histórico, função e atuação dos notários, parece natural que exerçam esse tipo de atividade. Ora, é situação cotidiana em qualquer tabelionato de notas a orientação jurídica e a instrumentalização de atos visando o acordo entre as partes, nada mais natural que os notários passassem a atuar como mediadores e conciliadores.

Os notários são pacificadores natos e está na sua origem mais remota a atuação com base na confiança da sociedade. Tanto é assim que sua função foi evoluindo: primeiro, redação; depois, fé pública; mais tarde, funções de informação, assessoria jurídica, profilaxia e garantia de obediência da função social do contrato e proteção dos hipossuficientes. Nada mais natural que ao notário seja confiada a função de mediador e conciliador, pois a busca do acordo entre as partes dentro do permitido pelo ordenamento já faz parte de sua atividade diária.

A Corregedoria Geral do Estado de São Paulo, já em 2013, reconheceu essa condição ao editar o Provimento nº 17, de 5 de junho de 2013, permitindo a notários e registradores a realização de mediação e conciliação nas serventias, dentro das condições que estabelecia.

Esse Provimento nunca chegou a ser aplicado, pois enfrentou bastante resistência da Ordem dos Advogados do Brasil, que argumentou pela falta de previsão legal expressa que permitisse aos notários e registradores o exercício de tal atribuição.

Mas em 2015, com a edição da Lei 13.140, de 26 de junho, isso mudou. Referida lei, em seu artigo 9º, permitiu a atuação de qualquer pessoa capaz como conciliador e mediador extrajudicial. Com isso, e diante das diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 125, de 29 de novembro de 2010, de consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, decidiu o CNJ regulamentar a atividade de mediação e conciliação por serventias extrajudiciais, com a edição do Provimento nº 67, de 26 de março de 2018.

O referido provimento estabelece o caráter facultativo da prestação desse serviço, que exige uma qualificação específica dos agentes que atuarem nessas atividades, além de estabelecer todo o procedimento que deve ser adotado e a forma de cobrança.

Embora certamente louvável, e perfeitamente possível de ser realizada, essa foi outra atribuição dada às serventias extrajudiciais que ainda não “pegou”. Apesar do pouco tempo de regulamentação, aqui acredito ser mais fácil entender a razão.

Em primeiro lugar, o provimento exige uma qualificação específica aos agentes que atuarem nas atividades de conciliação e mediação, o que demanda a realização de cursos com uma certa duração. Além disso, é exigido da serventia extrajudicial que opte por realizar o serviço a disponibilização de uma certa estrutura para o atendimento da nova demanda. Toda essa adequação leva tempo e faz pouco mais de um ano que o provimento foi editado. Dessa forma, há que se aguardar um pouco mais antes que se possa coletar dados suficientes para uma avaliação do provimento e de seu potencial benefício à sociedade.

Ademais, pode-se apontar como provável causa do “insucesso” dessa atribuição os valores módicos atribuídos a cada atuação. Segundo a normativa do Conselho Nacional de Justiça (art. 36, Provimento 67/2018), o notário deve cobrar, por hora de audiência, o valor da escritura sem valor econômico mais barata da tabela de emolumentos (em São Paulo, o valor para o ano de 2019 é de R\$ 82,14, sendo R\$ 48,92 o valor correspondente aos emolumentos do tabelião). Além disso, deve realizar ao menos 10% de seus atos sem cobrança (art. 39, § único, Provimento 67/2018), o que reduz o custo médio de arrecadação por hora trabalhada para R\$ 44,03. Nem é preciso fazer muitos cálculos para saber que essa arrecadação não é suficiente para arcar adequadamente com os custos de um serviço prestado com a qualidade que se espera de uma serventia extrajudicial.

Apenas a título de comparação, foram consultadas as tabelas de honorários de duas câmaras privadas de mediação e conciliação. Na Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem CIESP / FIESP, há um custo relativo à taxa de administração, que varia entre R\$ 1.000,00 e R\$ 5.000,00, conforme o valor do conflito, mais o custo dos honorários do mediador, cobrados por hora. Esses custos variam entre R\$ 350,00/hora e R\$ 1.000,00/hora, também em conformidade com o valor do conflito³³⁷. Em outra instituição, a Câmara de Mediação e Conciliação AFacilitare, existe um custo de registro, que se inicia em R\$ 140,00 e pode ir a valores acima de R\$ 4.200,00, a depender do valor do conflito, um custo por hora de trabalho do mediador, que se inicia em R\$ 280,00/hora e pode ir a valores acima de R\$ 900,00/hora, além de uma taxa de administração em porcentagem³³⁸. Em ambos os casos,

³³⁷ Dados disponíveis em: < <http://www.camaradearbitragemsp.com.br/pt/mediacao/tabela-custas.html>>. Acesso em: 18 jul. 2019

³³⁸ Dados disponíveis em: < <http://www.mediacaofacilitare.com.br/tabela-custos.php>>. Acesso em: 18 jul. 2019

os valores cobrados são infinitamente superiores aos emolumentos cobrados nas serventias extrajudiciais.

Ainda que se argumente que os custos em tais serventias devem ser módicos para um maior acesso à justiça (com o que se concorda), reitero aqui o que já foi afirmado sobre o caráter privado da atividade: o tabelião arca com os custos da atividade utilizando seus emolumentos e é por isso que a sua remuneração deve ser suficiente para arcar com os custos da serventia, o que acredita-se não ser o caso na mediação e conciliação, especialmente se considerarmos o elevado preparo necessário para o exercício dessa atribuição. Os levantamentos feitos em câmaras privadas de mediação e conciliação, longe de ser uma proposta de forma de cobrança, são um indicativo do alto custo de manutenção desse serviço extremamente qualificado. Além disso, como bem apontou CAMPILONGO, quanto menores os custos, menor o rigor na atuação, o que certamente não atende ao bem comum.

Apesar de tudo, é inegável que os notários têm muito a oferecer como mais uma “porta” de acesso à justiça também no âmbito da conciliação e mediação. Inclusive, talvez essa seja a atribuição que mais traria impacto benéfico à sociedade. Também aqui, no entanto, poderá haver ajustes na normativa ainda recente para se atingir uma melhor efetividade, em especial com relação à cobrança, como ficou demonstrado. Mas, tudo isso é naturalmente esperado tendo em vista o quão recente é essa atribuição. De qualquer forma, há que se aguardar mais algum tempo para que se possa fazer uma avaliação apropriada.

CONCLUSÃO

O objetivo desse estudo foi entender se os tabelionatos de notas podem contribuir para o acesso à justiça, atuando como mais uma “porta” desse acesso. Para isso, foi necessário entender melhor os conceitos de acesso à justiça e jurisdição, como também o histórico, natureza jurídica e função dos notários na sociedade.

O conceito de acesso à justiça é complexo e passou por diversas reinterpretações ao longo dos tempos. Isso é natural, pois se a sociedade muda, o Direito, como ciência social que é, também deve mudar. Ainda que se questione se há compreensão satisfatória do que seja acesso à justiça, para fins dessa dissertação, utilizamos o conceito de WATANABE: acesso à justiça é acesso à ordem jurídica justa.

Mas, nesse trabalho demos uma perspectiva um pouco diferente ao conceito de WATANABE. Ordem jurídica justa, aqui, significou todo e qualquer direito garantido ao cidadão pelo ordenamento jurídico. Acesso à ordem jurídica justa, portanto, é acesso ao Direito. Isso implica toda e qualquer questão jurídica, conflituosa ou não. E cabe ao legislador brasileiro, por conveniência política e social, definir quais questões jurídicas demandam uma intervenção estatal (pois pode o legislador entender que em determinado caso essa intervenção é desnecessária), bem como o ente estatal ou privado que deverá dar vazão a cada uma delas. É nesse sentido que acesso à justiça vai muito além do conflito ou do Poder Judiciário: abrange todo e qualquer direito previsto pelo ordenamento que demande intermediação estatal para ser efetivado.

E foi com esse conceito de acesso à justiça em mente que passamos ao estudo da jurisdição. Aqui também houve uma evolução de interpretação do instituto ao longo da história, como não poderia deixar de ser. E, para fins dessa dissertação, foi adotado o conceito trazido por GRINOVER, de jurisdição como garantia de acesso à justiça. Ainda que a autora tenha trazido essa definição no contexto do conflito³³⁹, diante do entendimento de acesso à justiça ora adotado, a perspectiva aqui também é um pouco distinta.

Com base na literatura consultada para a elaboração dessa dissertação, é possível concluir que, apesar de usar conceitos amplos, o estudo do acesso à justiça, da jurisdição e da jurisdição voluntária está comumente concentrada no conflito. Talvez por ser inerente ao

³³⁹ Os exatos termos utilizados pela autora foram: “jurisdição hoje, em nossa visão, não se restringe à estatal e à arbitral – abrangendo os meios consensuais de solução de conflitos – ela é sobretudo *garantia do acesso à justiça*”. (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Op. cit.** p. 3)

estudo dos processualistas - pois como bem apontam os próprios doutrinadores, vivemos em uma cultura do conflito. E não há como negar a importância do estudo do conflito ao acesso à justiça. Mas, se o que se pretende é uma mudança de paradigma, de mentalidade, para fazer a transição de uma cultura do conflito para uma cultura da pacificação, há que se ir além. É preciso considerar também as situações de normalidade, os negócios do dia a dia, pois se bem conduzidos, podem efetivamente franquear aos cidadãos o acesso ao direito de forma mais célere e eficiente, sem que o conflito sequer chegue a existir.

E se entendemos que acesso à justiça abrange o acesso pelo cidadão a todo e qualquer direito garantido pelo ordenamento, seja em situação de conflito, seja em situação de normalidade, e se a jurisdição é a garantia desse acesso, é natural que jurisdição aqui também vá além do conflito.

Isso não é novidade em nosso ordenamento: existem as situações em que se exerce a chamada jurisdição voluntária, a administração pública de interesses privados. Já houve quem entendesse que, pela ausência de conflito, jurisdição voluntária não seria, em verdade, jurisdição. Mas, isso já foi superado: mesmo sem conflito, existe sim jurisdição na administração pública de interesses privados. Ora, se ao Estado é incumbida a tarefa de garantir o acesso à justiça e o legislador entende que, dada sua relevância social, determinados atos de interesse privado devem ser intermediados por entes estatais ou por entes privados regulados pelo Estado, é consequência natural que qualquer ato praticado nesse sentido, ao franquear ao cidadão algum direito, acaba por garantir o seu acesso à justiça e, nesse sentido, é jurisdição.

Também já houve discussão doutrinária sobre a possibilidade de se tratar de exercício de jurisdição voluntária fora do Poder Judiciário. Mas, isso também está superado. Hoje, prevalece a ideia de que não existe monopólio da jurisdição. Com base nisso, muito se tem falado em desjudicialização e em justiça privada. Assim, a administração pública de interesses privados pode ser exercida por quem o legislador definir ter essa competência e não necessariamente por órgão do Poder Judiciário. Mais uma vez, trata-se de opção do legislador, conforme conveniência política e social.

Isso também se coaduna com a ideia de acesso à justiça aqui defendida. Se o acesso à justiça é o acesso a uma ordem jurídica justa e isso precisa ser franqueado ao cidadão de forma efetiva, faz todo o sentido que se ofereça mais de uma “porta” de acesso: quanto

mais portas, maior a efetividade. Nesse sentido, o legislador brasileiro já previu o chamado “sistema multiportas” de acesso à justiça.

E é diante dessas ideias que se buscou analisar as possíveis contribuições do tabelionato de notas ao acesso à justiça. Nos termos descritos, o notário é um ente delegado que exerce, evidentemente, jurisdição. Pode atuar, portanto, como mais uma “porta” de acesso à justiça.

Analisando a história da atividade notarial, verifica-se que sua origem foi social, não jurídica: surgiu da necessidade que a sociedade tinha de ter um terceiro imparcial e de confiança para formalizar os negócios jurídicos dos particulares. E foi justamente essa confiança que permitiu suas atribuições crescerem ao longo do tempo, para atender ao aumento do volume e da complexidade dos negócios privados. Originalmente assessores do Judiciário, os notários passaram a praticar sozinhos atos como a compra e venda de imóveis, por exemplo.

Interessante notar que atividades hoje tidas como inerentes à atividade notarial antes eram campo de atuação de juízes de direito, como atos de jurisdição voluntária. O mesmo ocorreu bem mais recentemente, com a permissão da lavratura de escrituras de inventário, separação e divórcio. Será que esses atos deixariam de ser de jurisdição voluntária apenas e tão somente por não serem mais praticados pelo Poder Judiciário? Diante de todo o exposto, fica claro que não.

Mas, especificamente em relação à questão da escritura de compra e venda acima mencionada: interessante notar que, por ser sim ato de jurisdição voluntária, em suas origens era praticado por juiz de direito. Mas, já faz tanto tempo que o agente responsável por essa prática passou a ser o notário que é possível que já se tenha esquecido sua natureza de administração pública de interesses privados, que na verdade não mudou somente por conta da mudança de agente. Nesse trabalho, considerando a visão que se adotou de jurisdição e de acesso à justiça, fica mais fácil entender como esse tipo de ato é sim, jurisdição e, como tal, uma garantia de acesso ao direito, de acesso à justiça, franqueada por uma porta distinta da do Poder Judiciário.

Mais adiante foi feita uma análise da natureza jurídica do notário e de suas funções social e econômica. Com isso, foi possível constatar que o notário atua informando, assessorando, fazendo profilaxia e garantindo a segurança jurídica e o cumprimento da função social do contrato. Nessa medida, exerce importante função social, de proteção ou de

gatekeeper, nas palavras de CAMPILONGO. O notário age como um seguro para as partes, garantindo a efetivação de direitos e evitando conflitos, atuando como verdadeiro pacificador social. E como isso tudo reflete em uma diminuição do risco, também diminui custos de transação e tem grande benefício econômico para a sociedade, especialmente para os menos favorecidos.

E foi a partir dessa construção que se partiu para a análise de possíveis formas de contribuição do tabelionato de notas para o acesso à justiça. É entendendo as origens e funções do notariado que se torna possível identificar seu completo potencial de atuação como porta de acesso à justiça.

Ademais, com base em todo o exposto, é possível concluir que o notário já contribui para o acesso à justiça. Isso ocorre sob a ótica da superação de óbices ao acesso, nos termos da teoria de CAPPELLETTI e GARTH.

No quesito das custas, se demonstrou a modicidade das taxas cartorárias em face da segurança jurídica que proporcionam. Há também o fato de determinados atos, benéficos aos mais favorecidos, terem suas taxas reduzidas ou até serem isentos de cobrança. Assim, embora se reconheça que é possível desenvolver um sistema que garanta um acesso ainda melhor sobre essa ótica, ficou claro que o tabelião atua como uma porta de acesso à justiça aos menos favorecidos, ajudando na superação do óbice ora tratado.

Em outro óbice analisado, o das possibilidades das partes, também ficou evidenciada a contribuição do notário. Sua capilaridade e a função de informar e assessorar juridicamente as partes contribui efetivamente para a superação da inaptidão das partes para conhecer o direito.

Com base nos tópicos anteriores é que se comprova a ideia defendida de que a atuação dos notários é uma forma de exercício da jurisdição e de consequente efetivação de direitos através do sistema multiportas.

Exemplos dos casos de sucesso mais recentes foram trazidos como evidência dessa afirmação: o apostilamento de documentos e o inventário, a separação e o divórcio consensuais.

Quanto ao apostilamento, é possível que, num primeiro exame, não pareça ter relação com acesso à justiça. Mas, tendo em vista todo o exposto, entende-se que, ao menos pelas premissas aqui estabelecidas é, sim, ato de jurisdição voluntária e uma garantia do

acesso a um direito do cidadão. Lembro aqui o caso já ilustrado da escritura de compra e venda. A diferença está no fato de que o apostilamento era competência exclusiva dos consulados, não do Poder Judiciário. Não obstante, tendo em vista a perspectiva de acesso à justiça e jurisdição aqui adotadas, isso não tem relevância: se é um direito do cidadão que deve ser praticado por ente estatal ou ente delegado, é ato de administração pública de interesses privados, jurisdição voluntária e instrumento de garantia do acesso à justiça, portanto.

Quanto a inventários, separações e divórcios fica mais evidente a relação com o acesso à justiça, visto que ainda hoje podem ser praticados no âmbito do Poder Judiciário, onde mais comumente se encontram atos dessa natureza.

Nos dois casos, foram trazidos números que comprovam como a atuação dos notários beneficiou a sociedade, pois efetivou o acesso a direitos pela população. Ainda, como externalidades positivas, gerou economia de recursos públicos e, no caso dos inventários, separações e divórcios, contribuiu para o “desafogamento” do Poder Judiciário.

E foi por essa razão que, ao final, foram apresentadas sugestões de novas atividades que poderiam ser atribuídas aos notários ou que já foram, mas ainda não estão plenamente efetivadas. Diante de todo o exposto, entende-se que a outorga de novas competências aos notários pode contribuir para uma melhora do sistema multiportas de acesso à justiça. Ainda que algumas das sugestões apresentadas não sejam o que normalmente se espera diante de um conceito mais tradicional de acesso à justiça, todas visam contribuir com o acesso sob a perspectiva adotada nesse trabalho.

Faço especial menção, aqui, aos atos de mediação e conciliação extrajudiciais, pois essa talvez seja a proposta com maior potencial de impacto positivo para a sociedade. Infelizmente, por diversas razões a normativa que permitiu ao notário atuar nessa atribuição ainda não foi amplamente aplicada, o que inviabiliza sua real avaliação. Todavia, o notário, por sua origem e função social, é um pacificador nato, além de possuir qualificação jurídica e capilaridade suficientes para o atendimento de uma grande gama de conflitos que, solucionados extrajudicialmente, evitariam novos processos judiciais e proporcionariam às partes um acesso à justiça mais eficiente e satisfatório.

Portanto, o notário pode, sim, ser uma importante ferramenta de acesso à justiça, especialmente se conseguirmos ultrapassar a ideia de monopólio de jurisdição. Há que se superar a cultura do conflito e praticar a cultura de pacificação social e isso exige novas

“portas” de acesso à justiça. O notário já vem demonstrando, ao longo da história, sua capacidade de atendimento das demandas sociais. Agora o que a sociedade demanda são novas formas de efetivação de direitos, o que os notários já demonstraram ser capazes de atender com os apostilamentos, as separações, divórcios e inventários. É possível, contudo, ir além, buscar outras formas de contribuição, de atuação na administração de interesses privados, promovendo a efetivação do acesso à justiça.

O que se procurou demonstrar nesse trabalho é a capacidade de contribuição dos notários ao acesso à justiça e o fato de terem condições de, mais uma vez, atender às necessidades sociais e assumir maiores responsabilidades em prol da garantia de direitos. Isso reflete em novas atribuições que podem ser delegadas aos notários em favor da sociedade ou que, já delegadas, podem e devem ser aprimoradas para um melhor atendimento dos anseios dos cidadãos. Essa “redistribuição de tarefas”, por assim dizer, certamente levaria a uma maior justiça social, em que direitos garantidos pelo ordenamento possam ser efetivamente entregues aos cidadãos, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário. Trata-se de verdadeiro acesso à justiça sem conflitos, que é o que se busca na cultura de pacificação social que o legislador pretende implementar em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. Organs da fé pública. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. V, 1897.

ALMEIDA, Maria Celeste Tosta de. A relevância social e histórica dos serviços prestados por notários. In: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SCHWARZER, Márcia Rosália (Coord.). **Tabelionato de Notas – Temas Aprofundados**. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 27-51.

ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. Tese (Livre-docência) - Departamento de Direito Privado e Processo Civil -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018.

ALVIM, Arruda. A ação e as condições da ação no processo civil contemporâneo. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 147-165.

AMADEI, Vicente de Abreu. A fé pública nas notas e nos registros. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (Org.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 35-53.

ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça em um prazo razoável**. Tese (Doutorado). Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/89512/237029.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 set. 2018.

ARRUDA, Ana Luísa de Oliveira Nazar. **Cartórios extrajudiciais: aspectos civis e trabalhistas**. São Paulo: Atlas, 2008.

AURELLI, Arlete Inês. Função social da jurisdição e do processo. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 124-146.

BANCO MUNDIAL. **Relatório doing business em Brasil 2018**. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil#>>. Acesso em: 25 set. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Relatório doing business em Brasil 2019**. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil#>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Breves notas sobre jurisdição e ação. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 537-555.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BORTZ, Marco Antonio Greco. A desjudicialização - um fenômeno histórico e global. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, Ano 4, n. 4, p. 75-110, 2009.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 731/2003**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=110867&ord=1>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2017 (ano-base 2016)**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2016 (ano-base 2015)**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N°65, de 14 de dezembro de 2017**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3394>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N°67, de 26 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3415>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N°125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N°228, 22 de junho de 2016**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3139>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

BRASIL. **Lei de 11 de outubro de 1827**. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2008/12/lei_11deoutubro1827.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

BRASIL. **Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm>. Acesso em: 4 maio 2019.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei 13.140, de 26 de junho de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 8.660, de 29 de janeiro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8660.htm>. Acesso em: 9 jun. 2019.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art7>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 10.044/2018.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2172317>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Poder Executivo. **Projeto de Lei 4497/2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=270517>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Poder Executivo. **Projeto de Lei 4725/2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274429>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional n. 108/2015.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1397910&disposition=inline>>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 155/2004.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/68042>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 6416/2005.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=310389>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 14/2018.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7637022&ts=1553282180378&disposition=inline>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil.** 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.

BUJÁN, Antonio Fernández de. Jurisdicción voluntaria: dar a cada uno lo suyo. **Revista Registradores de España**, Cádiz, n. 61, enero-marzo, 2012.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade.** São Paulo: Saraiva, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARNEIRO FILHO, Humberto João. Inventário e partilha extrajudiciais no Código de Processo Civil de 2015. In: PAULINO, Roberto. **Direito notarial e registral**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 93-114. (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 11).

CARTÓRIOS apostilaram mais de 1,8 milhão de documentos em 2018. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, mar. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mar-03/cartorios-apostilaram-18-milhao-documentos-2018>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

CARVALHO, Sandro Maciel. Os emolumentos e o equilíbrio econômico-financeiro na delegação da atividade notarial e registral. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (Org.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 35-53.

CASSETTARI, Christiano. **Separação, divórcio e inventário por escritura pública**. 5. ed. São Paulo: Método, 2012.

_____. **Elementos de direito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASSETTI, Alexia Brotto. **A desjudicialização dos procedimentos especiais de jurisdição voluntária: nova onda reformista?** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a0608743660c09fe>>. Acesso em: 19 set. 2018.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Tutela jurisdicional e estado democrático de direito: três ensaios críticos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 38, p. 197-210, 2000. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1169/1102>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHAVES, Luisa Helena Cardoso. A importância da função dos cartórios na desburocratização e desjudicialização das relações privadas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XIII, n. 74, abr. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7472>. Acesso em: maio 2017.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 19. ed. 2003.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL, Seção São Paulo. **Rapidez e eficácia nos cartórios de notas retiram mais de 2 milhões de processos da justiça**, Disponível em: <<https://www.cnbsp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTY2MjM=&filtro=1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

COSTA FILHO, Venceslau Tavares. Divórcio extrajudicial e separação extrajudicial no Código de Processo Civil de 2015. In: PAULINO, Roberto. **Direito notarial e registral**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 163-176. (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 11).

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova era do processo civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**: De acordo com a Lei 13.256, de 4 de fevereiro de 2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIP, Ricardo, Nótula Prévia. In: DIP, Ricardo (Org.). **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: SAFE, 2004. p. 7-10.

_____. **Prudência notarial**. São Paulo: Quinta Editorial, 2012.

EDAGI, Juliana Junko. A contribuição da atividade notarial para a desjudicialização. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, Ano 4, n. 4, p.103-127, 2012.

EL DEBS, Martha. A ata notarial e seus reflexos no Novo Código de Processo Civil. In: PAULINO, Roberto. **Direito notarial e registral**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 89-108. (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 11).

ERPEN, Décio Antonio. A atividade notarial e registral: uma organização social pré-jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 35/36, 1995.

FERNADEZ DE BUJAN, Antonio. La jurisdicción voluntaria en el marco del Estado constitucional de derecho. **Anales**, Madrid, v.47, p.601-654, 2009.

_____. Jurisdicción voluntaria: dar a cada uno lo suyo. **Registradores de Espana**, Madri, n. 61, p.122-124, enero/mar. 2012.

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

GONÇALVES, Marcos Vinicius Rios. **Direito Processual Civil esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONZÁLEZ, Pedro M. Garciandía; ORTIZ, Juan Ramón Liébana. Jurisdicción voluntaria y registro de la propiedad (Breves consideraciones sobre el régimen instituído por una reforma frustrada). **Revista Crítica de Derecho Inmobiliario**, Madrid, Año LXXXVII, n. 726, p. 1997-2021, jul./ago. 2011.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil brasileiro (1º Volume)**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2018.

GUIMARÃES, Frederico. Escritura pública: o caminho mais barato para a moradia popular no Brasil. **Revista Cartórios com Você**, São Paulo, edição 9, ano 2, p. 56-65, ago./out. 2017. Disponível em: <<https://anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2017/11/CartoriosComVoce-9.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

KÜMPEL, Vitor Frederico. Evolução histórica da atividade notarial. **Migalhas (Registralhas)**, São Paulo, 21 de maio, 2013. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI178865,61044-Evolucao+historica+da+atividade+notarial+no+Brasil>>. Acesso em: 27 de maio 2019.

LAMY, Eduardo de Avelar. Considerações sobre a influência dos valores e direitos fundamentais no âmbito da teoria processual. **Sequência**, Florianópolis, n. 69, p. 301-325, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p301>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOPES, João Batista. Natureza Jurídica do Processo e Conceito de Tutela Jurisdicional. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 505-513.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial**: da atividade e dos documentos notariais. Salvador: Juspodivm, 2016.

_____. **Registros Públicos**: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Método, 2013.

MARCATO, Antonio Carlos. Algumas Considerações sobre a Crise da Justiça. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 21-42.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**, 20 jul. 2004. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15441-15442-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**: teoria do processo civil volume 1. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MARQUES, Jose Frederico. **Ensaio sobre a jurisdição voluntária**. Campinas: Millennium, 2000.

MASSONETO JUNIOR, João Francisco. A fé pública na atividade notarial e registral. In: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SCHWARZER, Márcia Rosália (Coord.). **Tabelionato de Notas – temas aprofundados**. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 131-159.

MEZZAROBBA, Orides e STRAPAZZON; Carlos Luiz. Direitos fundamentais e a dogmática do bem comum constitucional. **Sequência**, Florianópolis, n.64, pp.335-372, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n64p335>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

MIRANDA, Marcone Alves. A importância da atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização das relações sociais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XIII, n. 73, fev. 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7134>. Acesso em: maio 2017.

MISQUIAT, Débora Fayad. O Notário a Serviço da Sociedade. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, Ano 10, n. 7, p.101-118, 2018.

NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto F.; BONDIOLI, Luis Guilherme A.; DA FONSECA, João Francisco N. **Novo Código de Processo Civil e legislação processual em vigor**. 48. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

NUNES, Dierle. Uma Breve Provocação aos Processualistas: O Processualismo Constitucional Democrático. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 218-237.

ORLANDI NETO, Narciso. Atividade notarial – noções. In: DIP, Ricardo (Org.). **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: SAFE, 2004. p. 11-26.

PATAH, Priscila Alves. **Direito Registral: retificação administrativa de área de imóvel rural**. Curitiba: Juruá, 2018.

_____. Separação e divórcio – uma visão atual. Desjudicialização e as serventias extrajudiciais – escrituras públicas de separação e divórcio. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Ano 2, n. 6, p. 1217-1241, 2016. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2016/6/2016_06_1217_1241.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

PELUSO, Cezar. **Código Civil Comentado**. 7. ed. Barueri: Manole, 2013.

PEREIRA FILHO, Benedito. **A prestação da tutela jurisdicional**, 2003, Disponível em: <<http://myrtus.uspnet.usp.br/pesqfdrp/portal/professores/cerezzo/pdf/tutela.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

QUINTAS, Manoela. Extinção extrajudicial da união estável no Novo Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015. In: PAULINO, Roberto. **Direito notarial e registral**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 79-88. (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 11).

RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de Notas**. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção Cartórios).

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

RODRIGUES, Viviane Siqueira. Preocupações com uma eficiente administração da justiça e novas tendências processuais para uma razoável duração do processo. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 741-757.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. Disponível em: <http://sociologia.dominiotemporario.com/doc/REVOLUCAO_DEMOCRATICA_JUSTICA.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à Justiça**: A contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea, como alternativa ao Poder Judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018.

SCHMOLLER, Francielli; FRANZOI, Fabrisia. **A importância da atividade notarial e registral**: uma análise a função social e a evolução neste âmbito jurídico. Disponível em: <<https://www.anoregsp.org.br/noticias/32638/a-importancia-da-atividade-notarial-e-registral-uma-analise-a-funcao-social-e-a-evolucao-neste-ambito-juridico>>. Acesso em: 5 maio 2019.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. Velhos e Novos Institutos Fundamentais do Direito Processual Civil. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 430-466.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SIQUEIRA, Alessandro Marques de. Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2009, 31 dez. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12155>>. Acesso em: 28 de maio 2017.

SOUZA, Carla Faria de. **A Função notarial na realidade jurídica brasileira**. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/CarlaFariaSouza.pdf>. Acesso em: 19 de maio 2018.

SOUZA, Lígia Arlé Ribeiro de. Serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 3029, 17 out. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20242>>. Acesso em: 28 de maio 2017.

_____. **A importância das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/print/conteudo/import%C3%A2ncia-das-serventias-extrajudiciais-no-processo-de-desjudicializa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 23 set. 2018.

SOUZA, Stela Maris Vieira de. **Inventários e Patilhas**: Direito das Sucessões. 3. ed. Campo Grande: Contemplan, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil (Volume Único)**. 3. ed. São Paulo: Método, 2013.

TEPEDINO, Gustavo. Opinião doutrinária. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, Ano 4, n. 4, p. 13-32, 2012.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Ainda a polêmica sobre a distinção entre a jurisdição contenciosa e a jurisdição voluntária. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 36, n. 198, p.13-49, ago. 2011.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e Processo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

_____. **Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

_____. Política Judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses – utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da Teoria Geral do Processo no Brasil – Passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 556-561.

WEIZENMANN, Luiz Carlos. Usucapião extrajudicial. In: PAULINO, Roberto. **Direito notarial e registral**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 177-190. (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 11).

XAVIER, Beatriz Rêgo. **Um novo conceito de acesso à justiça: propostas para uma melhor efetivação de direitos**. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br/rpen/article/viewFile/716/1591>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

ZAVATARO, Marcia Cristina, A importância do notário no processo de desjudicialização dos serviços. In: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SCHWARZER, Márcia Rosália (Coord.). **Tabelionato de Notas – Temas Aprofundados**. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 79-104.

ZOCKUN, Maurício. Carreira notarial e registral: possibilidade, conveniência ou necessidade? **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, ano 4, n. 4, p. 69-84, 2012.

ZUFELATO, Camilo. Reflexões Acerca da Sindicabilidade de Certas Decisões Administrativas e a Noção de Inafastabilidade da Tutela Jurisdicional no Contexto Atual das Competências Estatais. In: ZUFELATO, Camilo (Org.). **40 Anos da teoria geral do processo no Brasil – passado, presente e futuro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 166-200.

CONCLUSIONES FORO INTERNACIONAL. **“Desjudicialización de conflictos civiles y comerciales Roles y oportunidades para los notarios”**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL NOTARIADO, 28. 2013, Lima. Disponível em: <http://www.cfna.org.ar/documentacion/congresos-notariales-internacionales/27-congreso-inter-nacional-del-notariado_-_lima-2013.pdf>. Acesso em: 4 maio 2019.

ANEXO 1

(Todas as tabelas abaixo apresentadas foram obtidas na reportagem de autoria de Frederico Guimarães, intitulada Escritura Pública: o caminho mais barato para a moradia popular no Brasil, e publicada na revista Revista Cartórios com Você, Edição 9, Ano 2, Agosto a Outubro de 2017).

Valores cobrados para imóveis do “Minha Casa, Minha Vida”				
Estado	Teto do Imóvel	Instrumento Particular C.E.F.	Escritura Pública 50% desconto	Escritura Pública
São Paulo	R\$ 225.000,00	R\$ 3.375,00	R\$ 1.595,43	R\$ 3.190,85
Rio de Janeiro	R\$ 225.000,00	R\$ 3.375,00	R\$ 798,18	R\$ 1.596,35
Distrito Federal	R\$ 225.000,00	R\$ 3.375,00	R\$ 607,15	R\$ 1.214,30
Rio Grande do Sul	R\$ 200.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 512,65	R\$ 1.025,30
Paraná	R\$ 200.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 452,45	R\$ 904,90
Santa Catarina	R\$ 200.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 660,00	R\$ 1.320,00
Espirito Santo	R\$ 200.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 2.673,68	R\$ 5.347,35
Minas Gerais	R\$ 200.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 1.044,94	R\$ 2.089,88
Goiás	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.700,00	R\$ 3.400,00
Mato Grosso	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.972,63	R\$ 3.945,26
Mato Grosso do Sul	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 3.125,25	R\$ 6.250,50
Pará	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 755,05	R\$ 1.510,10
Amazonas	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.040,30	R\$ 2.080,60
Rondônia	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.746,25	R\$ 3.492,50
Tocantins	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.268,50	R\$ 2.537,00
Acre	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.755,55	R\$ 3.511,10
Amapá	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.604,06	R\$ 3.208,12
Roraima	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 791,00	R\$ 1.582,00
Alagoas	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 2.165,00	R\$ 4.330,00
Bahia	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 604,27	R\$ 1.208,53
Ceará	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.543,42	R\$ 3.086,83
Maranhão	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.636,50	R\$ 3.273,00
Paraíba	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.465,40	R\$ 2.930,79
Pernambuco	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.875,22	R\$ 3.750,43
Piauí	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 736,61	R\$ 1.473,22
Sergipe	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 962,41	R\$ 1.924,82
Rio Grande do Norte	R\$ 180.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 1.871,16	R\$ 3.742,32

Honorários advocatícios (Imóveis de R\$ 500 mil)

Estado	Valor do Imóvel	Escritura Pública	Contrato Particular	Honorários Advocatícios
São Paulo	R\$ 500.000,00	R\$ 1.416,61	R\$ 15.000,00	3%
Rio de Janeiro	R\$ 500.000,00	R\$ 2.394,00	R\$ 15.000,00	3%
Distrito Federal	R\$ 500.000,00	R\$ 1.214,30	R\$ 15.000,00	3%
Rio Grande do Sul	R\$ 500.000,00	R\$ 2.368,70	R\$ 15.000,00	3%
Paraná	R\$ 500.000,00	R\$ 904,90	R\$ 15.000,00	3%
Santa Catarina	R\$ 500.000,00	R\$ 1.320,00	R\$ 25.000,00	5%
Espírito Santo	R\$ 500.000,00	R\$ 5.889,36	R\$ 15.000,00	3%
Minas Gerais	R\$ 500.000,00	R\$ 3.101,61	R\$ 20.000,00	4%
Goiás	R\$ 500.000,00	R\$ 4.931,19	R\$ 15.000,00	3%
Mato Grosso	R\$ 500.000,00	R\$ 3.945,26	R\$ 10.000,00	2%
Mato Grosso do Sul	R\$ 500.000,00	R\$ 10.593,45	R\$ 15.000,00	3%
Pará	R\$ 500.000,00	R\$ 2.828,10	R\$ 25.000,00	5%
Amazonas	R\$ 500.000,00	R\$ 9.316,80	R\$ 15.000,00	3%
Rondônia	R\$ 500.000,00	R\$ 8.174,00	R\$ 15.000,00	3%
Tocantins	R\$ 500.000,00	R\$ 3.714,00	R\$ 15.000,00	3%
Acre	R\$ 500.000,00	R\$ 8.777,50	R\$ 15.000,00	3%
Amapá	R\$ 500.000,00	R\$ 8.020,32	R\$ 15.000,00	3%
Roraima	R\$ 500.000,00	R\$ 2.783,00	R\$ 15.000,00	3%
Alagoas	R\$ 500.000,00	R\$ 4.330,00	R\$ 15.000,00	3%
Bahia	R\$ 500.000,00	R\$ 2.722,94	R\$ 15.000,00	3%
Ceará	R\$ 500.000,00	R\$ 3.086,83	R\$ 15.000,00	3%
Maranhão	R\$ 500.000,00	R\$ 7.991,70	R\$ 10.000,00	2%
Paraíba	R\$ 500.000,00	R\$ 7.730,78	R\$ 15.000,00	3%
Pernambuco	R\$ 500.000,00	R\$ 4.445,53	R\$ 15.000,00	3%
Piauí	R\$ 500.000,00	R\$ 2.335,39	R\$ 15.000,00	3%
Sergipe	R\$ 500.000,00	R\$ 4.599,77	R\$ 15.000,00	3%
Rio Grande do Norte	R\$ 500.000,00	R\$ 9.756,39	R\$ 15.000,00	3%

Honorários advocatícios (Imóveis de R\$ 1 milhão)

Estado	Valor do Imóvel	Escritura Pública	Contrato Particular	Honorários Advocatícios
São Paulo	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.744,26	R\$ 30.000,00	3%
Rio de Janeiro	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.541,96	R\$ 30.000,00	3%
Distrito Federal	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.214,30	R\$ 30.000,00	3%
Rio Grande do Sul	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.355,70	R\$ 30.000,00	3%
Paraná	R\$ 1.000.000,00	R\$ 904,90	R\$ 30.000,00	3%
Santa Catarina	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.320,00	R\$ 50.000,00	5%
Espírito Santo	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.889,36	R\$ 30.000,00	3%
Minas Gerais	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.856,01	R\$ 40.000,00	4%
Goiás	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.082,26	R\$ 30.000,00	3%
Mato Grosso	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.945,26	R\$ 20.000,00	2%
Mato Grosso do Sul	R\$ 1.000.000,00	R\$ 10.593,45	R\$ 30.000,00	3%
Pará	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.720,20	R\$ 50.000,00	5%
Amazonas	R\$ 1.000.000,00	R\$ 15.518,50	R\$ 30.000,00	3%
Rondônia	R\$ 1.000.000,00	R\$ 12.308,86	R\$ 30.000,00	3%
Tocantins	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.981,00	R\$ 30.000,00	3%
Acre	R\$ 1.000.000,00	R\$ 10.533,10	R\$ 30.000,00	3%
Amapá	R\$ 1.000.000,00	R\$ 9.624,38	R\$ 30.000,00	3%
Roraima	R\$ 1.000.000,00	R\$ 2.783,00	R\$ 30.000,00	3%
Alagoas	R\$ 1.000.000,00	R\$ 4.330,00	R\$ 30.000,00	3%
Bahia	R\$ 1.000.000,00	R\$ 6.124,02	R\$ 30.000,00	3%
Ceará	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.086,83	R\$ 30.000,00	3%
Maranhão	R\$ 1.000.000,00	R\$ 10.549,30	R\$ 20.000,00	2%
Paraíba	R\$ 1.000.000,00	R\$ 11.540,03	R\$ 30.000,00	3%
Pernambuco	R\$ 1.000.000,00	R\$ 4.445,53	R\$ 30.000,00	3%
Piauí	R\$ 1.000.000,00	R\$ 2.335,39	R\$ 30.000,00	3%
Sergipe	R\$ 1.000.000,00	R\$ 8.779,37	R\$ 30.000,00	3%
Rio Grande do Norte	R\$ 1.000.000,00	R\$ 19.253,37	R\$ 30.000,00	3%

Tarifas cobradas pelos bancos (Imóveis de R\$ 500 mil)

Estado	Valor do Imóvel	Escritura Pública	Bradesco (tarifas)	Itaú (tarifas)	Santander (tarifas)
São Paulo	R\$ 500.000,00	R\$ 1.416,61	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Rio de Janeiro	R\$ 500.000,00	R\$ 2.394,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Distrito Federal	R\$ 500.000,00	R\$ 1.214,30	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Rio Grande do Sul	R\$ 500.000,00	R\$ 2.368,70	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Paraná	R\$ 500.000,00	R\$ 904,90	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Santa Catarina	R\$ 500.000,00	R\$ 1.320,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Espírito Santo	R\$ 500.000,00	R\$ 5.889,36	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Minas Gerais	R\$ 500.000,00	R\$ 3.101,61	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Goiás	R\$ 500.000,00	R\$ 4.931,19	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Mato Grosso	R\$ 500.000,00	R\$ 3.945,26	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Mato Grosso do Sul	R\$ 500.000,00	R\$ 10.593,45	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Pará	R\$ 500.000,00	R\$ 2.828,10	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Amazonas	R\$ 500.000,00	R\$ 9.316,80	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Rondônia	R\$ 500.000,00	R\$ 8.174,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Tocantins	R\$ 500.000,00	R\$ 3.714,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Acre	R\$ 500.000,00	R\$ 8.777,50	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Amapá	R\$ 500.000,00	R\$ 8.020,32	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Roraima	R\$ 500.000,00	R\$ 2.783,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Alagoas	R\$ 500.000,00	R\$ 4.330,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Bahia	R\$ 500.000,00	R\$ 2.722,94	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Ceará	R\$ 500.000,00	R\$ 3.086,83	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Maranhão	R\$ 500.000,00	R\$ 7.991,70	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Paraíba	R\$ 500.000,00	R\$ 7.730,78	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Pernambuco	R\$ 500.000,00	R\$ 4.445,53	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Piauí	R\$ 500.000,00	R\$ 2.335,39	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Sergipe	R\$ 500.000,00	R\$ 4.599,77	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Rio Grande do Norte	R\$ 500.000,00	R\$ 9.756,39	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00

Tarifas cobradas pelos bancos (Imóveis de R\$ 1 milhão)

Estado	Valor do Imóvel	Escritura Pública	Bradesco (tarifas)	Itaú (tarifas)	Santander (tarifas)
São Paulo	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.744,26	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Rio de Janeiro	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.541,96	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Distrito Federal	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.214,30	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Rio Grande do Sul	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.355,70	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Paraná	R\$ 1.000.000,00	R\$ 904,90	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Santa Catarina	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.320,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Espírito Santo	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.889,36	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Minas Gerais	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.856,01	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Goiás	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.082,26	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Mato Grosso	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.945,26	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Mato Grosso do Sul	R\$ 1.000.000,00	R\$ 10.593,45	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Pará	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.720,20	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Amazonas	R\$ 1.000.000,00	R\$ 15.518,50	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Rondônia	R\$ 1.000.000,00	R\$ 12.308,86	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Tocantins	R\$ 1.000.000,00	R\$ 5.981,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Acre	R\$ 1.000.000,00	R\$ 10.533,10	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Amapá	R\$ 1.000.000,00	R\$ 9.624,38	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Roraima	R\$ 1.000.000,00	R\$ 2.783,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Alagoas	R\$ 1.000.000,00	R\$ 4.330,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Bahia	R\$ 1.000.000,00	R\$ 6.124,02	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Ceará	R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.086,83	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Maranhão	R\$ 1.000.000,00	R\$ 10.549,30	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Paraíba	R\$ 1.000.000,00	R\$ 11.540,03	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Pernambuco	R\$ 1.000.000,00	R\$ 4.445,53	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Piauí	R\$ 1.000.000,00	R\$ 2.335,39	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Sergipe	R\$ 1.000.000,00	R\$ 8.779,37	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00
Rio Grande do Norte	R\$ 1.000.000,00	R\$ 19.253,37	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00	R\$ 12.100,00

ANEXO 2

Lei 11.441/07 - Atos Praticados no BRASIL									
UF	Conv. de Sep. em Divórcio	Divórcio Direto	Inventário	Nomeação de Inventariante	Partilha	Reconciliação	Separação	Sobrepartilha	Total geral
AC	3	598	398	2		1	24	13	1039
AL	118	2483	3055	2	45	3	50	67	5823
AM	151	4411	2143	7	8	2	112	161	6995
AP	57	275	46				3		381
BA	272	5137	4463	480	27	15	72	167	10633
CE	1113	17609	7700	63	177	44	406	190	27302
DF	1074	10838	14198	19	390	64	905	1420	28908
ES	2082	15812	15356	952	211	144	1313	950	36820
GO	3102	30741	35803	982	779	57	1214	1430	74108
MA	241	5464	3703	73	48	5	49	98	9681
MG	12096	63823	120719	6786	3398	856	6669	6656	221003
MS	1213	6830	13849	106	102	101	847	778	23826
MT	1320	10609	10088	490	156	49	781	459	23952
PA	217	5753	1317	29	17	17	143	25	7518
PB	309	4929	10543	77	166	14	225	513	16776
PE	450	9.820	9.109	602	82	13	194	157	20.427
PI	242	2.969	3.172	8	22	2	140	83	6.638
PR	11.672	76.467	136.184	1.228	1.498	390	6.126	8.272	241.837
RJ	2.176	25.004	33.463	232	420	78	854	1.800	64.027
RN	307	3.848	3.130	30	72	21	165	96	7.669
RO	493	5.372	8.333	44	50	15	640	247	15.194
RR	3	690	1.145		1		4	1	1.844
RS	8.281	55.578	138.192	2.021	6.282	816	6.653	9.569	227.392
SC	7.070	28.343	65.277	1.548	1.482	296	2.944	4.078	111.038
SE	419	3.929	6.191	462	122	33	331	283	11.770
SP	28.211	126.841	413.563	3.544	1.681	2.296	16.289	32.225	624.650
TO	445	6.571	5.430	154	67	17	361	320	13.365
Total geral	83.137	530.744	1.066.570	19.941	17.303	5.349	47.514	70.058	1.840.616

Fonte: Censec – Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados