

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

ANDINAÍMA PORTO CAMARGO MESSIAS

**DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: O PAPEL DAS
SERVENTIAS NOTARIAIS PARA O FENÔMENO DE
DESAFOGAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO**

Santa Maria, RS
2023

Andinaíma Porto Camargo Messias

**DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: O PAPEL DAS SERVENTIAS
NOTARIAIS PARA O FENÔMENO DE DESAFOGAMENTO DO PODER
JUDICIÁRIO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. João Pedro Seefeldt Pessoa

Santa Maria, RS, Brasil
2023

Andinaíma Porto Camargo Messias

**DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: O PAPEL DAS
SERVENTIAS NOTARIAIS PARA O FENÔMENO DE
DESAFOGAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Aprovado em XX de janeiro de 2023.

João Pedro Seefeldt Pessoa, Me. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Nome Completo, Dr. (UFSM)
(Avaliador)

Nome Completo, Mdo (UFSM)
(Avaliador)

Santa Maria, RS
2023

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho de conclusão de curso à minha filha, que mesmo tão pequena e sequer nascida, me mostrou o quão forte posso ser e que não há obstáculo capaz de destruir os sonhos que temos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e aos Orixás pela vida, pela capacidade e independência intelectual. Agradeço à UFSM, instituição ímpar que foi minha segunda casa por tanto tempo.

Agradeço especialmente àqueles que me apoiaram e me mostraram - em algum momento desta jornada - que desistir jamais deve ser uma opção.

Epigrafe

RESUMO

DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: O PAPEL DAS SERVENTIAS NOTARIAIS PARA O FENÔMENO DE DESAFOGAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO

AUTOR: Andinaíma Porto Camargo Messias
ORIENTADOR: João Pedro Seefeldt Pessoa

Esta pesquisa se deu em torno da temática da desjudicialização e qual a função das serventias notariais no fenômeno de desafogamento do Poder Judiciário, e de que modo estas podem ampliar o acesso à justiça. Sendo assim, buscou-se saber se é possível atribuir diretamente às serventias extrajudiciais o título de instrumento hábil para a efetivação do acesso à justiça a um número maior de pessoas, de forma célere, eficaz e com segurança jurídica, como alternativa ao ingresso processual no Poder Judiciário, considerando as inovações da Lei 13.105/2015. Foi investigado como se deu o acesso à justiça no Brasil e o fenômeno da desjudicialização, assim como suas origens e efeitos. Também foi feita uma revisitação das atividades extrajudiciais no Brasil, mais especificamente no que tange às serventias notariais. Ademais, também foi pesquisado como essas atividades extrajudiciais podem configurar-se como ferramentas de cidadania e como podem colaborar com o sistema jurídico brasileiro. Para isso, foi utilizado o método de abordagem fenomenológico. O método de procedimento escolhido foi o método histórico. Já quanto às técnicas de pesquisa e ferramentas de pesquisa foram escolhidas as pesquisas bibliográficas e descritivas. Concluiu-se que as serventias extrajudiciais são indispensáveis como instrumento para efetivação e ampliação no acesso à justiça como alternativa igualmente eficaz ao Poder Judiciário.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Atividades Extrajudiciais; Desjudicialização; Serventias Notariais.

ABSTRACT

DEJUDICIALIZATION AND ACCESS TO JUSTICE: THE ROLE OF NOTARIAL OFFICES ON THE PHENOMENON OF UNOBSTRUCTION OF THE JUDICIARY

AUTHOR: Andinaíma Porto Camargo Messias

ADVISOR: João Pedro Seefeldt Pessoa

This research took place around the theme of dejudicialization and what is the role of notarial services in the phenomenon of unobstruction of the Judiciary, and how they can expand access to justice. It was sought to know if it is possible to understand the extrajudicial services as a skillful instrument for the realization of access to justice to a greater number of people, quickly, effectively and with legal certainty, as an alternative to procedural entry into the Judiciary, considering the innovations of Law 13.105/2015. Therefore, it was investigated how access to justice happened in Brazil and the phenomenon of dejudicialization, as well as its origins and effects. A revisit of extrajudicial activities in Brazil was also carried out, more specifically with regard to notary services. In addition, it was also researched how these extrajudicial activities can be configured as citizenship tools and how they can collaborate with the Brazilian legal system. The phenomenological method of approach was used. The method of procedure chosen was the historical method. As for research techniques and research tools, bibliographical and descriptive research were chosen. It was concluded that extrajudicial services are indispensable as an instrument for implementing and expanding access to justice as an equally effective alternative to the Judiciary.

Keywords: Access to justice; Dejudicialization; Extrajudicial Activities; Notary Offices.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O FENÔMENO DA DESJUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO À JUSTIÇA NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO	13
2.1 O DIREITO À TUTELA JURISDICIONAL NO BRASIL	13
2.2 DESJUDICIALIZAÇÃO: ORIGEM E EFEITOS	18
3 SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL	24
3.1 BREVE RELATO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL NO BRASIL E SUAS CARACTERÍSTICAS	24
3.2. A NATUREZA JURÍDICA DAS ATIVIDADES EXTRAJUDICIAIS: ANTES E DEPOIS DA LEI 13.105/2015	29
4. DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS	38
4.1 A ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL COMO FERRAMENTA DE CIDADANIA	38
4.2. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NA FISCALIZAÇÃO DE TRIBUTOS	47
4.3. OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA COLABORAÇÃO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	50
5 CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

A cultura da litigância é um atual fenômeno que acontece no Brasil, que consiste na forma com a qual lidamos com os conflitos interpessoais: tendemos a pensar que apenas o Poder Judiciário resolverá o problema e que a única forma de resolver um conflito é um processo judicial. Na prática, isto é uma cultura de terceirizar a resolução do problema, dando preferências às soluções ditadas por um juiz, em detrimento de soluções acordadas entre as pessoas envolvidas na questão.

No entanto, isto causa uma sobrecarga no sistema: de acordo com os dados do Conselho Nacional de Justiça em 2019, o Poder Judiciário terminou o ano com 77,1 milhões de litígios, sendo destes 68,8% dos casos sem solução. No entanto, as serventias notariais e registras são uma proposta de ferramenta facilitadora para a desjudicialização e redução do número de processos no Poder Judiciário, principalmente por conta de sua celeridade e segurança jurídica.

Considerando esse fenômeno, a presente pesquisa terá enfoque na importância das serventias notariais para o acesso à justiça e para o processo de desjudicialização no Brasil. Estas ferramentas podem ser aliadas no desafogamento do poder judiciário e na garantia do acesso à justiça, considerando a ampliação das competências das serventias à luz da Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil.

Vivemos em nosso país a realidade de um Poder Judiciário que está sobrecarregado e se mostra sem meios de solucionar todas as demandas de maneira célere e eficaz. A procura pela prestação jurisdicional é uma consequência disto, pois muitas vezes é motivada pela ideia de que esta seria a única forma de justiça, obstruindo ainda mais os trâmites judiciais e aumentando o volume de processos.

A cultura do litígio, o costume da busca pela tutela jurisdicional para todo e qualquer ato jurídico, faz com que os direitos fundamentais como o acesso à justiça (previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988) e à razoável duração do processo (previsto no inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988) não sejam concretizados pelo Poder Judiciário.

Embora não seja fácil definir o seu conceito, o direito do acesso à justiça ultrapassa as barreiras rasas da admissão do processo pelo ingresso de uma pretensão no Poder Judiciário. Como será visto, trata-se de ampliar o conceito de “garantia de acesso à justiça” para um verdadeiro “direito de proteção judiciária”.

Com o Código de Processo Civil, promulgado em 2015, foi trazido à esfera jurídica diversas tentativas de consolidação do direito de acesso à justiça, com novos procedimentos voltados à obtenção de um processo civil de resultados. Este marco legal tornou mais extenso o rol de competências das serventias notariais e registrais, que já tinham por natureza o caráter célere, de menor custo e com a efetiva segurança jurídica. Estas mudanças de paradigma no processo civil brasileiro fizeram com que serventias extrajudiciais se apresentem como efetivo meio de garantia de direitos à população nas mais diversas esferas jurídicas.

Dessa forma, levanta-se a indagação: é possível atribuir diretamente às serventias extrajudiciais o título de instrumento hábil para a efetivação do acesso à justiça a um número maior de pessoas, de forma célere, eficaz e com segurança jurídica, como alternativa ao ingresso processual no Poder Judiciário, considerando as inovações da Lei 13.105/2015?

Nesse sentido, o objetivo central deste estudo é analisar o avanço do processo de desjudicialização e efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, na medida em que se demonstra o esquema de serventias notariais e registrais brasileiras e suas atuações dentro do sistema jurídico, estuda-se a evolução da doutrina a partir do Código de Processo Civil e busca-se compreender limites e possibilidades dessas serventias extrajudiciais como ferramentas úteis ao desenvolvimento da desjudicialização e garantia do acesso à justiça no Brasil.

O Poder Judiciário do Brasil sofre, cada dia mais, com a super demanda de processos de diversas naturezas. A prestação jurisdicional através da mitigação em juízo se tornou a maneira mais procurada no tocante à resolução de conflitos, mesmo estes possuindo diversos níveis de complexidade. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, em seu Relatório “Justiça em Números”, publicado em 2021, a despesa brasileira total com a máquina judiciária foi estimada em R\$100.067.753.052 (CNJ, 2021), o que demonstra a urgência de um caminho distinto na garantia do direito de acesso à justiça, uma vez que esta é uma garantia fundamental inerente de qualquer brasileiro.

O princípio do acesso à justiça não consegue se consolidar somente por si próprio, é necessária a criação de outros mecanismos e procedimentos que possibilitem a solução da pretensão de indivíduos por outras vias, sendo as serventias extrajudiciais extremamente importantes neste processo. O processo de desjudicialização encontra terreno fértil para seu desenvolvimento, seja pelo alargamento dos atos judiciais que podem ser constituídos nas serventias, seja pelas suas características de celeridade, eficácia e segurança jurídica de forma acessível.

É de suma importância o papel das serventias extrajudiciais dentro do sistema jurídico como um todo. Porém, é fundamental reconhecê-las como instrumentos capazes de suprir as lacunas deixadas pelo Poder Judiciário no que se refere à efetivação das garantias fundamentais ligadas à tão desejada desjudicialização das controvérsias, especialmente porque podem ser resolvidas por outros meios que não o processo judicial tradicional. Dessa forma, as serventias extrajudiciais e seus serviços prestados como um todo, revelam-se como diamantes a serem lapidados na busca pelo aprimoramento do sistema de justiça e suas possibilidades futuras.

A realização desta pesquisa irá dispor de embasamento jurídico e doutrinário para uma análise da efetivação de direitos, através da inovação das competências atribuídas às serventias extrajudiciais, e seu papel na garantia das prerrogativas fundamentais dos indivíduos, após a instituição do Novo Código de Processo Civil. Para isso, será utilizado o método fenomenológico de abordagem. O método de procedimento escolhido será o método histórico. Já quanto às técnicas de pesquisa e ferramentas de pesquisa, foram escolhidas as pesquisas bibliográficas e descritivas, tendo em vista ser imprescindível a profunda análise de fontes do direito brasileiro, com o objetivo de auxiliar a compreensão da atividade extrajudicial dentro do sistema de justiça, além de descrever as mudanças já registradas e seus impactos na resolução de conflitos de forma eficaz e sem morosidade.

A primeira parte deste trabalho, *O Fenômeno da Desjudicialização e o Acesso à Justiça no Processo Civil Brasileiro*, será dedicada a investigar como se deu o acesso à justiça no processo civil brasileiro, iniciando pelo direito à Tutela Jurisdicional, e após isso será explicitado como se deu o fenômeno da desjudicialização no Brasil, o que o causou e que efeitos este teve na história do nosso país. Sabe-se que o Poder Judiciário garante a todos o acesso à justiça. No entanto, o sistema judiciário encontra-se em uma situação de abarrotamento de processos, que poderiam ter sido evitados ou prevenidos, caso tivessem sido instaurados os devidos mecanismos para prevenção e mediação de conflitos, ou até em casos de litígio onde não há conflito. Considerando essa realidade, iniciou-se o fenômeno da desjudicialização, que nada mais é que uma solução extrajudicial para o afogamento do sistema judiciário. Este fenômeno facilita muito para o cidadão, pois permite a transferência de algumas atividades que eram tratadas exclusivamente pelo Poder Judiciário seja tratada em cartórios extrajudiciais, muito mais céleres e igualmente eficazes.

A segunda parte do trabalho, chamada *Serviço notarial e registral no Brasil*, com fim em apresentar um breve relato das atividades extrajudiciais do Brasil, assim como suas características, e a natureza jurídica dessas atividades extrajudiciais. Foi demonstrado como a

atividade notarial não é novidade e existe desde o início do país, quando iniciou-se o regime *sesmarial*. Muitas mudanças aconteceram até a notória mudança com a Constituição de 1988, e, após isso, com a Lei dos Registradores ou a Lei dos Cartórios, em 1994, que trouxeram maior legitimidade às atividades extrajudiciais. Também foi explicitada a natureza jurídica das atividades extrajudiciais, no que tange aos serviços Notariais e de Registro aqui no Brasil. As mesmas seguem os princípios da publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia. Esses princípios fundamentais estão consagrados na Carta Magna, e não mudaram ao longo do tempo. No entanto, dentre todas as mudanças, as principais ocorreram após a Lei nº 8.935/1994 (BRASIL, 1994), pois através deste Novo Código de Processo Civil foram introduzidos novos dispositivos com impacto na atividade notarial e de registro, que deram ainda mais ênfase a celeridade e segurança às atividades extrajudiciais.

Por fim, na terceira parte deste trabalho, *Desjudicialização e Acesso à Justiça no Âmbito das Serventias Extrajudiciais*, o objetivo foi demonstrar como as atividades extrajudiciais podem ser ferramentas de cidadania e mais, suas possibilidades e limites na colaboração com a atividade extrajudicial no sistema jurídico brasileiro. Sobre as atividades extrajudiciais, concluiu-se que estas tem relação forte com a cidadania, na medida em que constituem-se como meios de acesso à justiça. Além disso, ao mesmo tempo que o Poder Judiciário pode dispor funções e órgãos capazes para instrumentalizar o exercício da cidadania, cria um acesso mais efetivo à justiça porque evita problemas como morosidade e abarrotamento. A desjudicialização, nesse caso, torna o acesso à justiça mais plural, célere e seguro juridicamente, visto que o colaborador encarregado pela atividade extrajudicial tem fé pública. Mesmo com a desjudicialização evoluindo historicamente, ainda há um amplo panorama de atos a serem realizados nos Cartórios, mesmo com o Novo Código de Processo Civil. No entanto, as serventias extrajudiciais já se apresentam como solução em forma de prevenção para o próprio sistema e até contra algumas práticas, como a corrupção e atos de lavagem de dinheiro. Além disso, também tivemos um grande avanço devido aos Oficinas de Cidadania, que, ao exercerem funções junto aos Cartórios de Registro de Pessoas Civis, possibilitaram com que ferramentas do Estado chegassem nos lugares mais longínquos do país, ampliando o acesso à justiça.

2 O FENÔMENO DA DESJUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO À JUSTIÇA NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

Neste capítulo o objetivo será investigar o avanço da desjudicialização no Brasil e a efetivação do direito do acesso à justiça e sua relação com as serventias extrajudiciais. Por isso, ele é subdividido em dois subcapítulos: *O direito à tutela jurisdicional no Brasil e Desjudicialização: Origem e efeitos*.

No subcapítulo *O direito à tutela jurisdicional* será explanado o acesso à justiça como direito fundamental a todos, sendo responsável por este o Poder Judiciário. No entanto, também será apontado que, por conta disso, o mesmo encontra-se abarrotado de autos de processos, que poderiam ter sido evitados se houvessem mais iniciativas de mediação e prevenção de conflitos, ou uma mentalidade diferente no que diz respeito ao “fazer justiça”.

Já no subcapítulo *Desjudicialização: Origem e efeitos* será demonstrado o que é o conceito de desjudicialização e como este fenômeno permite que algumas atividades que antes eram tratadas exclusivamente pelo Poder Judiciário agora possam ser tratadas em cartórios extrajudiciais, por exemplo. Isso facilita muito para o cidadão, pois o processo de transferência de serviço para cartórios extrajudiciais traz celeridade às ações que não envolvem litígio e reduzem a pressão sobre os tribunais.

O método de procedimento histórico será utilizado neste capítulo, como forma de compreender como funciona o direito à tutela jurisdicional no Brasil, a origem do processo de obstrução do Poder Judiciário e quais os impactos deste na evolução do processo civil brasileiro, incluindo o fenômeno de desjudicialização.

2.1 O DIREITO À TUTELA JURISDICIONAL NO BRASIL

De acordo com Miranda (2010), os direitos fundamentais são, ao mesmo tempo, subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Os direitos fundamentais formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático. De acordo com Pinto (2009), devem concretizar as exigências de liberdade, igualdade e dignidade de seres humanos, assegurando uma digna convivência, livre e isonômica. Eles representam um núcleo inviolável de uma sociedade política, razão pela qual não só devem ser reconhecidos formalmente, mas efetivados materialmente pelo Poder Público.

O acesso à justiça é considerado um desses direitos, previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, no inciso XXXV (BRASIL, 1988)¹. Seu objetivo, em palavras simples, é a garantia de uma ordem jurídica justa e efetiva, e não somente o acesso ao Poder Judiciário. Na prática, o acesso à justiça se dá através da movimentação do Poder Judiciário, órgão competente pela prestação da tutela jurisdicional, que deve julgar e decidir conflitos de maneira imparcial, baseando-se na legislação. Estas decisões do Poder Judiciário devem ser efetivas e acontecer em tempo hábil para a garantia do direito tutelado.

E tanto assim é a leitura atual do princípio constitucional de acesso à justiça (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” – Const., art. 5º, inc. XXXV) é hoje compreensiva da justiça arbitral e da conciliativa, incluídas no amplo quadro da política judiciária e consideradas no quadro do exercício jurisdicional. (CINTRA, A., *et. al.*, 2014, p. 33).

O Estado chamou para si a jurisdição - leia-se jurisdição una -, e não pode esquivar-se de proporcioná-la a todos que solicitarem, apesar de assoberbado. É por isso que Camargo (2014) afirma que é obrigação constitucional do Estado prestar tutela jurisdicional “a todos que baterem em suas portas”:

Constata-se, portanto, que há um direito constitucional à tutela jurisdicional. E mais, este direito ou garantia constitucional está inserido no núcleo imutável da Constituição, já que constitui cláusula pétrea.” (MANCUSO, 2011, p.36)

Em um primeiro momento o acesso à justiça foi visto como um direito de ingressar com um pleito no Poder Judiciário e receber uma tutela jurisdicional do Estado-juiz. No entanto, foi um grande marco social.

(...) acesso à Justiça é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 08)

O problema é que o conceito de acesso à justiça foi mudando ao longo dos anos, tanto no estudo como no processo civil. A ideia inicial é que o acesso à justiça fosse um direito

¹ Art. 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV- a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. [...]

natural, que fosse preservado pelo Estado de ser infringido por outros; no entanto, com o passar dos anos, foi vigorando uma visão mais individualista, onde o direito ao acesso à proteção judicial passou a significar essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. (CAPPELLETTI; BRYNT. 1988, p. 9)

No mais, a Constituição Federal demonstra a ligação do acesso à justiça ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, ou seja, é impossível da parte do Estado negar soluções a quaisquer conflitos onde alguém alegue lesão ou ameaça.

O direito de agir, isto é, o de provocar a prestação da tutela jurisdicional é conferido a toda pessoa física ou jurídica diante da lesão ou ameaça de lesão a direito individual ou coletivo e tem sua sede originária [...] na própria Magna Carta. (FUX, 2004, p. 144)

Nesse sentido, a inafastabilidade ao acesso ao Judiciário é a própria garantia constitucional do acesso à justiça. Dessa forma, pode-se dizer que “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

[...] o problema não está (ou ao menos não tanto) na singela questão do acesso à justiça (já que a instância estatal hoje é alcançável por diversas vias, valendo lembrar que o necessitado – não só ao ângulo econômico, mas até mesmo o carente organizacional – se beneficia de “assistência jurídica integral e gratuita”: CF/1988, art. 5º, LXXIV), e, sim, nos modos e meios pelos quais o Estado haverá que assegurar a finalidade última do processo, qual seja a composição justa e tempestiva do conflito disponibilizado, ou, se quiser: o acesso à ordem jurídica justa (MANCUSO, 2011, p. 197)

Apesar do direito ser garantido na teoria, o oferecimento de órgãos jurisdicionais estatais não estão conseguindo atender a demanda para a efetivação da justiça. Existem muitos obstáculos, principalmente de ordem econômica, social e legal que dificultam a concretização do acesso à justiça. O Brasil, ao longo dos anos, passou a enfrentar uma grande crise, por não possuir condições para cumprir com os resultados relacionados à composição e manutenção da paz social, sendo que “a justiça brasileira não estava preparada para absorver com efetividade as demandas atuais, tampouco respondê-las com celeridade.” (LOBATO, 2020).

O setor judiciário se encontra em uma situação de calamidade e abarrotamento de processos, que vem trazendo efeitos para todos os setores da sociedade, principalmente para as pessoas em situação de pobreza que sofrem com ausência de orientação jurídicas, por taxas

altas de custos processuais, desconhecimento de novas formas de solução de disputas, entre outros. Também há carência de magistrados, serventuários, materiais, recursos tecnológicos ultrapassados, deficiência do legislativo e aumento crescente da complexidade da sociedade.

Por outro lado, tem sido feito muitos esforços para que os conflitos que ocorrem em sociedade solucionem-se antes que virem um problema no Judiciário, já que este se encontra sobrecarregado. A implementação de mecanismos para resolução de conflitos significa a realização da justiça mais rápida e satisfatória, evitando que aumente o número de processos já elevados no país.

Um outro desafio que precisa ser superado na mentalidade do brasileiro para que a resolução de conflitos não precise acabar no Poder Judiciário é a “cultura do litígio”, que é a tendência do brasileiro a resolver seus conflitos primeiramente em âmbito judicial, e não outras maneiras mais simples – o que cria um afogamento no judiciário. De acordo com Amaral, Costa e Garceez (2020), é na cultura da litigância que encontramos resistência em implementar uma *práxis* pacificadora, acarretando múltiplos fatores de origens e/ou motivações, trazendo estas consigo elementos políticos, familiares, religiosos, históricos e éticos, que são levados em conta no estudo da judicialização exacerbada dos conflitos.

De acordo com o CNJ, no Relatório Anual do Judiciário de 2011, esta era a posição do Brasil sobre o aumento da demanda por serviços judiciais:

O súbito aumento na demanda por serviços judiciais até 2009, em função dos fenômenos da democratização e garantias de direitos no Brasil, não contou com adequado aparelhamento da estrutura para sua oferta. Gerouse uma situação de significativo congestionamento e de elevada morosidade na prestação dos serviços judiciais. Em razão dessa realidade, faz-se necessário não somente analisar os aspectos relativos à estrutura dos órgãos judiciários e de como processam os litígios e os administram, mas também questionar como as demandas judiciais se formam e se desenvolvem até se consolidarem, sobretudo as demandas massivas. (CNJ, 2012)

Visto isso, a cultura da litigância é um dos fatores que atrapalham a garantia fundamental do acesso à justiça, devido a super judicialização dos conflitos, onde se demonstra uma suposta esperança que a jurisdição venha oferecer respostas justas e adequadas para toda e qualquer espécie de conflito que lhe for apresentados, tendo consequências nas relações sociais e no modo como as disputas são tratadas no Poder Judiciário. (AMARAL, COSTA, GARCEEZ, 2020).

[...] o indivíduo troca, queira ou não, a justiça privada pela justiça pública. Por seu turno, o Estado permuta a anarquia pela organização e prestação de serviços de justiça, assim se garantido que todo conflito seja decidido por um juiz que, tendo o

seu estatuto informado pelo princípio do juiz natural, ditará a solução do caso concreto em consonância com os dados do sistema (SÁ, 2008, p.94)

No mais, outro fator que causa a morosidade no Poder Judiciário vem das dilações indevidas pendentes. Dilações indevidas ocorrem quando há ausência de razoabilidade nos prazos. Da parte do litigante essas dilações podem ser: falta de devolução dos autos ao cartório no prazo legal; interposição de recursos; pedidos infundados de adiamentos de audiências etc. Também há o que as autoras chamam de “tempos mortos do processo”, que são os períodos em que os processos permanecem em cartório sem que nada seja requerido ou decidido. (CAMARGO, COSTA, 2019).

Ainda para Camargo e Costa (2019) a morosidade na prestação da tutela jurisdicional afeta as partes litigantes e terceiros que serão afetados, de alguma forma, pela decisão jurisdicional. Silva (2013) afirma que estudos revelam que a justiça civil é cara para cidadãos em geral, e é proporcionalmente mais cara para cidadãos com menor poder aquisitivo. Os custos decorrentes de processo, envolvendo custos judiciais e honorários advocatícios no Brasil são um grande obstáculo para o acesso à justiça.

Também existe o obstáculo temporal e estrutural, advinda da lentidão dos processos, que acabam sendo mais um fator de agravamento para o cidadão com menos recursos. Sendo assim, a morosidade do processo se torna um custo adicional. Silva (2013) cita Cappeleti e Garth (1988) ao dizer que há um obstáculo de natureza pessoal também, que é quando uma das partes goza de uma gama de vantagens estratégicas, como organizações ou pessoas com muitos recursos financeiros, e assim acabam tendo vantagens em litígio judicial.

Mesmo com os mecanismos para resolução de conflitos, ainda há uma cultura “demandista” ou “judiciarista”, para Mancuso (2011), que faz com que as pessoas queiram ir atrás de ações judiciais sempre que estão diante de algum conflito. E mesmo o Estado tentando facultar outras formas, ele tem a obrigação de proporcionar ao cidadão a possibilidade de se socorrer do Poder Judiciário. A tutela jurisdicional é compreendida dentro do direito constitucional de acesso à justiça e deverá possuir qualidade e efetividade.

Capelleti e Garth (2002) elencaram três ondas para resolver os obstáculos da efetivação do processo à justiça, sendo estes: (i) implementar ou aumentar a assistência judiciária aos pobres; (ii) enfrentar o problema da representação de interesses difusos; e (iii) um novo enfoque de acesso à justiça, que se centra no conjunto geral de instituições, mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas nas sociedades modernas. Nos últimos anos a assistência judiciária teve alguns avanços, como por exemplo com a Lei n. 1.060/50, que estabelecia normas para a concessão de assistência

judiciária aos necessitados gratuitamente, por meio de “simples afirmação” de que não está em condições de pagar os custos com processo. (BRASIL, 1950) Mesmo parte desta lei sendo revogada pelo Novo Código de Processo Civil, esta trouxe outros dispositivos sobre gratuidade judiciária. Dentre eles a declaração de hipossuficiência econômica para a concessão de justiça gratuita à pessoa física, bastando sua declaração firmada por pessoa natural, procurador ou até o próprio advogado. Também há a possibilidade do Parcelamento das Custas Processuais, onde o juiz pode conceder o parcelamento das despesas processuais.

Programas com fim em mediação desses conflitos são indispensáveis, mas só funcionarão com uma gama de mudanças, entre elas: a mentalidade dos cidadãos; a estrutura material e de pessoal do Poder Judiciário; o aumento da qualidade de formação de bacharéis de direito e faculdades de direito; mais clareza na legislação; e segurança jurídica. (CAMARGO E COSTA, 2013).

A ampliação do acesso à justiça exige tanto uma ação por parte do Estado, de forma a criar as condições para a prestação de uma justiça mais célere e desburocratizada, haja vista que a morosidade processual é um dos maiores entraves do Judiciário no Brasil, quanto uma mudança de mentalidade por parte dos operadores do direito e das pessoas em geral, de sorte que novas possibilidades processuais e procedimentais sejam buscadas com vistas a uma efetivação crescente do acesso à justiça, garantindo destarte a realização de forma concreta deste direito fundamental. (SILVA, 2013)

Com o advento dos direitos sociais e coletivos, uma mudança de paradigma teve que ocorrer no direito, que até então era individualista. Em um novo quadro histórico onde o acesso à justiça é considerado e compreendido como um direito fundamental, precisamos de uma ampliação desse acesso, contemplando a estrutura jurídica, novas ferramentas facilitadoras e modelos seguidos pelos operadores do direito.

2.2 DESJUDICIALIZAÇÃO: ORIGEM E EFEITOS

O termo desjudicialização diz respeito “à propriedade de facultar às partes comporem seus conflitos fora da esfera judicial, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis” (HELENA, E. 2006 *apud* MARQUES, 2016). Isto é, trata-se de um movimento de algumas atividades que antes eram atribuídas de maneira exclusiva ao Poder Judiciário que agora podem ser passadas para o âmbito das serventias extrajudiciais, admitindo que estes órgãos possam realizá-las por meio de procedimentos administrativos. Assim, houve um processo de transferência de serviços para cartórios extrajudiciais, trazendo

celeridade às ações que não envolvessem litígios. Este processo contribuiu muito para a redução da crescente pressão sobre os tribunais, que estão abarrotados.

O Poder Judiciário, embora seja uma instância competente, não apresenta o panorama mais adequado de eficiência. Enfrenta uma crise com uma exponencial crescente de demandas. Atualmente, com o acesso à informação e com o crescimento populacional, chegamos à situação na qual o Poder Judiciário brasileiro não está conseguindo processar e julgar as demandas de modo célere e satisfatório para a sociedade.

Hoje, dado a essa a morosidade e lentidão na tramitação de processos perante o Poder Judiciário, que em média levam-se 923 dias para alcançar um desfecho final, tem-se reconhecido que o mesmo padece de uma verdadeira crise, na medida em que não consegue responder aos anseios da sociedade que cada vez mais complexa exige efetividade e celeridade na solução das pretensões resistidas. (MIRANDA, 2010)

Com a morosidade, a burocracia e a limitação do Poder Judiciário, o aumento da procura pelos meios mais rápidos para a resolução de conflitos se tornou urgente. Esse fenômeno, chamado de desjudicialização, é um procedimento por meio do qual se busca concretizar determinado direito pela via não judicial. Para Grinover (1990, p. 217), os fatores da crise do judiciário são: a sobrecarga dos Tribunais; morosidade dos processos; alto custo; burocratização; complicação procedimental; a mentalidade dos juízes que deixam de fazer uso dos poderes que lhe são inerentes; falta de informação e orientação dos envolvidos no conflito e as deficiências do patrocínio gratuito. Nesse diapasão:

[...] a desjudicialização passa a ser reivindicação do jurisdicionado, já que *“é tema de suma importância para a plena, rápida e eficaz realização do direito”*² exatamente porque é um instrumento que tem o objetivo de tornar viável a desobstrução da Justiça, possibilitando maior celeridade na solução de determinadas demandas. (MIRANDA, 2010)

Para Junior (2007) a desjudicialização pode contribuir no efetivo acesso à justiça, ou seja, na garantia dos direitos fundamentais, de uma maneira mais célere. Nesse sentido, a mediação e a conciliação notariais podem auxiliar o acesso a uma ordem jurídica justa e à pacificação social através da prevenção de litígios, com fim a amenizar a crise judiciária que estamos vivendo, conforme descrito no capítulo anterior. É importante ressaltar, no entanto, que o problema não está em assegurar o acesso à justiça a todos como direito fundamental, mas sim em “[...] como este modelo de sistema jurídico moderno e igualitário fará para garantir e efetivar e não somente proclamar direito de todos [...]” (MAILLART, NASPOLINI, 2012, p. 595 *apud* JUNIOR, 2020).

[...] facilitar o acesso da população em geral, em particular as camadas mais pobres, à justiça não é apenas colocar à sua disposição os instrumentos indispensáveis para que se submeta determinada demanda à apreciação judicial, mas alcançar também a eliminação das causas que provocam a controvérsia, quando isso é possível; a simplificação de procedimentos; a diminuição de despesas processuais ou mesmo a criação de formas mais céleres de exercício dos direitos, muitas vezes sem a intervenção judicial, ou, ainda que haja esta intervenção, através de meios mais simples, informais e econômicos. (PAROSKI, 2008, p. 184)

O afogamento do sistema judiciário é um problema, mas dele surge a necessidade de se reavaliar os métodos tradicionais de resolução de conflito. Júnior (2020) propõe o meio extrajudicial: “talvez a melhor e mais célere e eficaz resolução não necessariamente estejam nas mãos do juiz togado, e sim com maior participação das partes, desde que lhe sejam abertos o canal e a estrutura necessários, a fim de preservação das garantias constitucionais.” No sentido proposto pelo autor, a desjudicialização trata-se de uma evolução do sistema jurídico; uma possibilidade de trazeremos melhores soluções para cada tipo de conflito; onde as partes possam ter direitos de ser ouvidas e não seja necessário um Poder Judiciário para todo e qualquer tipo de litígio. Os cartórios, por exemplo, como extrajudiciais, poderiam avocar um número maior de matérias, visando à pacificação social e desenvolvimento do país

Em um cenário de colapso judiciário, a desjudicialização surgiu como um mecanismo que assegura uma efetiva tutela jurisdicional aos cidadãos. É nesse contexto em que esse fenômeno surge, tendo em vista que os atuais mecanismos de resolução de conflitos não deram conta do pleno acesso à justiça à sociedade. É necessário, agora, reduzir as demandas judicializadas, a fim de desafogar o Poder Judiciário, para que este preste a tutela jurisdicional adequada..

Marques (2016) reitera a ideia de desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à justiça. A autora defende que o Poder Judiciário não pode ser considerado como o único meio de acesso à Justiça, embora o Poder Judiciário tenha obrigação de garanti-lo. As técnicas alternativas visam a resolução prévia de conflitos, que depois de solucionados, irão contribuir para o enxugamento da máquina do judiciário. Isso não representa uma diminuição do Poder Judiciário, mas uma forma de solução para atender suas demandas. É nesse contexto que a autora defende que a desjudicialização é uma forma de assegurar o acesso à justiça.

Ribeiro (2013) atribui a origem da desjudicialização e sua motivação a duas causas: (a) a velocidade das transformações sociais; e (b) a insuficiência jurisdicional no contexto de uma fragmentação social e do direito. Para o autor, se, por um lado, houve deficiência do legislativo com um déficit de condições para editar a legislação; por outro houve insuficiência da jurisdição de se compreender aquilo que é insuficiente para atender todas as demandas apresentadas pela sociedade e outras mudanças sociais e sistêmicas.

Por desjudicialização entendeu-se, inicialmente, a edição de legislação que possibilita a solução de um problema social sem a necessidade de jurisdição. Mais tarde, o fenômeno passou a significar a possibilidade de soluções de conflitos de interesse sem a prestação jurisdicional, sendo entendido por jurisdição aquilo que é somente resposta estatal. Todavia, existiam questões em que não havia, exatamente, conflito de interesses, mas em que o Estado previa a necessidade de uma atividade jurisdicional em razão da natureza da decisão. Um exemplo foi o que provocou a Lei nº 11.441/2007 (BRASIL, 2007), que estabeleceu a desjudicialização de divórcios e inventários. Nela estão prevista processos como divórcio, assim como no casamento, independente de jurisdição, quando não houver interesses indisponíveis e incapazes de haver consenso entre os divorciandos. (RIBEIRO, 2013).

Outra inserção da desjudicialização foi a possibilidade de arbitragem, de acordo com a Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), na qual é possível uma solução extrajudicial de algum conflito de interesses. Mais uma possibilidade é a mediação, que vem para evitar a reiteração e reincidência de conflitos no Judiciário e atenuar os problemas das partes envolvidas. Quando isto ocorre no âmbito da família, o afeto deve ser priorizado.

Para Ribeiro (2013), às soluções judiciais, na grande maioria dos casos, dão uma solução jurídica e distante que revelam-se insatisfatórias, levando à reincidência do conflito, já que a qualidade da solução não foi abrangente. Quando há mediação, promovendo encontros separados e em conjunto, há oportunidade das partes construir juntos uma solução para o seu conflito e reconhecendo os problemas do outro. Para o autor, a mediação é a solução mais adequada e concreta no âmbito dos conflitos familiares.

Uma outra maneira de lidar com o conflito é o instituto da justiça restaurativa, onde a busca da solução de conflitos se dá por meio do diálogo e da negociação, com a participação ativa da vítima e do seu ofensor. Dessa maneira, a vítima pode receber uma outra espécie de reparação para sua dor, ou até compreender as razões do ofensor, e esse pode encontrar um espaço melhor para a sua reintegração social. (RIBEIRO, 2013).

Marques (2016), além dos mecanismos acima descritos, propõe mais algumas soluções para resoluções de conflitos:

- a) Concentrar a atividade do Juiz natural, afastando do Poder Judiciário questões de menor complexidade, onde inexistente conflito de interesses entre as partes;
- b) Buscar mecanismos que assegurem o cidadão a prestação de uma tutela jurisdicional efetiva;
- c) Novas leis que favoreçam a composição amigável de situações sociais por meio dos serviços extrajudiciais, buscando propiciar o desafogo do Poder Judiciário.

Um fator importante para a desjudicialização foi a Lei nº 11.441/94² (BRASIL, 1994), que permite a lavratura de escritura pública em cartórios e tabelionatos, em caso de inventário, partilha, separação e divórcio, desde que não haja conflito. Segundo Lucchesi *et al.* (2013) na exposição de motivos dessa lei, os princípios e finalidades eram: a) busca da simplificação de procedimentos, ou seja, a lei é procedimental, não alterando o direito material; b) alternativa para procedimento de divórcio, separação, inventário, para partes maiores, capazes e sem litígio, ou seja, a vida judicial continua sendo possível; c) maior racionalidade e celeridade, decorrente do procedimento notarial; d) desafogar o Poder Judiciário, eis que a situação atual é de sobrecarga de causas, com tendência a crescimento, e o Estado não pretende destinar mais recursos para aparelhar o Poder Judiciário; e) facilitar a vida do cidadão, visto a menor burocracia; f) desonerar o cidadão, com a previsão de gratuidade e tabela de emolumentos mais barata para inventário e partilhas.

Foi por conta dessa lei que a Emenda Constitucional 66/2010, dos processos de divórcios consensuais, que antes levavam anos, atualmente podem terminar em poucos dias. Além da rapidez maior que essas soluções extrajudiciais trazem, também vale ressaltar que os custos fora da esfera judicial são muito menores. Outro grande feito da desjudicialização foi que se tornou possível a realização de casamentos homoafetivos, que podem ser facilmente providenciados nos cartórios de registro civil. (MARQUES, 2016)

[...] A Lei nº 11.441/07, que passou a permitir o inventário, a separação e o divórcio administrativos, é a demonstração incontestável do bom senso daqueles que vêm conduzindo a reforma do Judiciário, demonstrando um sério compromisso com a desburocratização, com a celeridade, com a efetividade e com a segurança jurídica, princípios cogentes em toda sociedade moderna comprometida com o desenvolvimento sustentável, com a defesa de suas instituições, com a economia popular e com o fortalecimento do crédito, cuja principal garantia ainda é imobiliária. Já era tempo de dispensar a tutela judicial para as sucessões sem testamento, quando os interessados, sendo maiores e capazes, estão de pleno acordo quanto à partilha dos bens, pois a função de aquilatar se o quinhão concreto não fere o quinhão abstrato contemplado na lei, observando-se a devida vocação hereditária, e de fiscalizar o recolhimento da contribuição tributária correspondente ao valor dos bens, pode perfeitamente ser desempenhada por um tabelião, profissional do direito dotado de fé pública, sobretudo quando as partes contam com a assistência de

² Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – CPC, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensual por via administrativa.

advogado. (COSTA, s.d.)

Ademais, as novas funções que foram transferidas para os cartórios extrajudiciais foram precisamente com o escopo de garantir o acesso à justiça atualmente. Nesse sentido, novos agentes oferecem ao jurisdicionado outros mecanismos igualmente legítimos e adequados para a solução dos litígios e se colocam ao lado da adjudicação estatal. (HILL, 2021).

Assim sendo, para a Hill (2021), o acesso à justiça evoluiu lado a lado com o fenômeno da desjudicialização da solução dos conflitos, na medida que tem como marca distintiva a possibilidade que os litígios sejam solucionados por agentes que não integrem os quadros do Poder Judiciário.

[...] a extrajudicialização como técnica resolutiva, inclusiva, participativa e eficiente se afigura como um alvissareiro e iluminado caminho sem volta que há muito o Brasil vem trilhando e reafirmando cada vez mais a sua exitosa prática. (JUNIOR, 2020)

Por fim, para que a desjudicialização se consolide em um Estado Democrático de Direito, esta deve continuar a oferecer novos mecanismos adequados e democráticos no mesmo nível do Poder Judiciário, sem desligar-se das suas características extrajudiciais. Para isso deve haver uma preocupação com a imparcialidade e a independência de novos núcleos decisórios, seu controle externo, a publicidade, o contraditório e a previsibilidade do procedimento. Da mesma maneira, se faz necessário que continue havendo cooperação entre as esferas judiciais e extrajudiciais, e de forma crescente, da mesma maneira que há cooperação entre os órgãos do Poder Judiciário (cooperação judiciária) e entre estes e os árbitros (carta arbitral) (HILL, 2021). Dito isso, a próxima temática relevante a ser explorada é justamente fruto dessa cooperação, sendo estes os serviços notariais e de registros aqui no Brasil.

3 SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL NO BRASIL

Os temas aqui abordados foram a história das atividades extrajudiciais no Brasil, suas características, não só como atividades extrajudiciais, mas como serviços notariais e registrais. Ademais, também foi feita uma análise da natureza jurídica dessas atividades e o que mudou depois da Lei nº 13.105/2015. (BRASIL, 2015)

No subcapítulo 3.1, *Breve relato da atividade extrajudicial no Brasil e suas características*, será utilizada a metodologia de procedimento do tipo histórica, levando-se em consideração a retomada ao longo do tempo desde a primeira aparição do notário no Brasil até as últimas mudanças relevantes e pertinentes à temática, sendo estas até o Novo Código de Processo Civil, que será abordado no próximo subcapítulo.

No subcapítulo 3.2, *A natureza jurídica das atividades extrajudiciais antes e depois da Lei 13.105/2015*, também será utilizada a metodologia de procedimento do tipo histórica, embora em um breve momento será usada também a metodologia comparativa. O objetivo do capítulo, além de levantar a discussão sobre a natureza jurídica das atividades extrajudiciais, também será mostrar a diferença no que tange a essas atividades depois do Novo Código de Processo Civil.

3.1 BREVE RELATO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL NO BRASIL E SUAS CARACTERÍSTICAS

A vida em sociedade exigiu a atividade notarial. Assim sendo, a figura do notário surge como uma resposta à demanda da sociedade, e não como um produto da atividade legislativa. No Brasil, não poderia ser diferente: assim que os portugueses iniciaram o processo de posse do solo brasileiro, após o ano de 1500, a figura do notário fez-se necessária.

O embrião da atividade notarial, ou seja, o embrião do tabelião, nasceu do clamor social, para que, num mundo massivamente iletrado, houvesse um agente confiável que pudesse instrumentalizar, redigir o que fosse manifestado pelas partes contratantes, a fim de perpetuar o negócio jurídico, tornando menos penosa a sua prova, uma vez que as palavras voam ao vento. (BRANDELLI, 2011, p. 08)

Pedro Álvares Cabral trouxe consigo Pero Vaz de Caminha, responsável por catalogar e registrar todos os fatos que ocorriam, dentro e fora das caravelas, como um escrivão. Após a tomada das terras e da criação de toda essa documentação, o primeiro documento emitido sobre o solo brasileiro foi enviado, conhecido como “Certidão de Nascimento do Brasil”.

Mais tarde, a “nova” terra fora dividida em 15 grandes capitâneas, onde cada uma era administrada por um donatário, qualificado por obter ligação jurídica com o Rei Português, recebendo dois documentos: a Carta da Doação (assegurando sua posse hereditária da capitania) e a Carta Foral (que trazia direitos e deveres inerentes a exploração daquelas terras) (SIQUEIRA e SIQUEIRA, 2000, p. 23 *apud* LOBATO, 2020).

No entanto, esse sistema de Capitâneas Hereditárias não durou muito tempo, e logo entrou em declínio. Assim, a Igreja Católica e o Estado estabeleceram um acordo, após 1948, quando foi implantado o regime sesmarial. As *sesmarias*, que eram terrenos abandonados pertencentes a Portugal e entregues para ocupação no Brasil, passaram a ser levadas a registros perante a paróquias, que davam sua validade por estarem associadas a um caráter oficial. Essa competência da Igreja Católica era muito semelhante à dos oficiais de registro nos dias de hoje (CESAR, 2019).

O sistema permaneceu o mesmo com algumas alterações, no entanto havia necessidade de maior no registro dos imóveis rurais. Por isso, foi instituída a Lei nº 601/1850, também conhecida como Lei da Terra, segurança que foi regulamentada pelo decreto 1318/1854, comumente chamado como “registro do vigário” ou “registro paroquial”, legitimando a aquisição de imóveis pela posse. As terras que não foram levadas à registro eram consideradas devolutas e ficavam incorporadas ao patrimônio das Províncias (CESAR, 2019) O possuidor deveria registrar o imóvel, e quem conferia a publicidade do ato e fato, atestando-lhe segurança, autenticidade e eficácia jurídica era a Igreja Católica (LOBATO, 2020).

Nessa época, segundo Lobato (2020), era responsabilidade integral da igreja os registros de batismos, casamentos e óbitos. Com a Proclamação da República e a Carta Magna de 1891, houve a separação da aliança do Estado da Igreja Católica. Logo, na Constituição de 1891 já estava previsto que os registros de nascimento, casamento civil e óbito seriam responsabilidade do Estado. A autora também aponta o golpe de 1964 como um marco na história dos cartórios judiciais e extrajudiciais, pois foi no artigo 206, com o advento da emenda constitucional 7/77, que foram oficializados os serviços cartorários:

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. (BENÍCIO, 2005, p. 51 *apud* LOBATO, 2020).

Foi por meio da Constituição de 1988, no entanto, que as serventias extrajudiciais foram denominadas serviços notariais e de registro, e assim delegadas ao Poder Público, em caráter privado, sob a fiscalização e controle do Poder Judiciário. Com isto, as serventias notariais e registrais receberam um prestígio maior da sociedade. (LOBATO, 2020).

Segundo Cesar (2019), as mudanças ocorridas pela Constituição de 1988 foram as mais significativas até então, pois antes disso os notários e registradores eram nomeados pelos Governadores dos Estados para exercerem a titularidade de serventia. Além disso, os cartórios eram passados por meio de herança. Depois que a Constituição entrou em vigor, começou a discutir-se a necessidade de um concurso público de provas e títulos, ainda por força do artigo 234, parágrafo 3º, da Constituição, que dispõe que o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses. (BRASIL, 1988).

A Constituição Republicana de 1891 havia tratado de forma tímida a atividade notarial e registral, dispondo que o provimento dos cargos de justiça nas circunscrições judiciárias só competia aos presidentes dos tribunais federais; já na Constituição cidadã de 1988, vemos um artigo completo para a atividade (BRASIL, 1988). No entanto, foi somente no ano de 1994 que o legislador infraconstitucional regulamentou uma norma constitucional, mediante a promulgação da Lei Federal nº 8.935 de 18 de Novembro de 1994, conhecida como a Lei dos Notários e Registradores ou Lei dos Cartórios (BRASIL, 1994). Assim, a atividade delegada passou a ganhar relevância social e política. (LIMA, 2018).

Conforme definição constante do artigo 1º da Lei n.º 8.935 de 18 de novembro de 1994, conhecida como Lei dos Notários e Registradores, os serviços notariais e de registros são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. (LIMA, 2018).

Isto é, de acordo com Lima (2018), os serviços notariais e de registros são de natureza instrumental, já que tem atribuições específicas no que tange a dar segurança jurídica, eficácia e efetividade. Sobretudo no que concerne às relações jurídicas privadas, dando garantia à concretização entre as partes e em face à terceiros.

De acordo com Vieira (2021), foi por conta dessa lei que foi dada a responsabilidade aos cartórios de legalizar “atos e negócios jurídicos”, autenticar fatos, lavrar escrituras, testamentos, atas, registrar documentos, reconhecer firmas, protocolar documentos de dívida, ininar devedores, lavrar protestos, registrar nascimentos, casamento, óbitos, registro de propriedade imóvel, registro de garantia real entre muitas outras ações que estão presente na

mais diversas esferas da cotidianidade. No mais, temas como novidades de comunicação, informatização, formas de arquivamento de documentos, independência responsável da titularidade do serviço público, prestação de serviços a contento, também foram desenvolvidos.

Assim, aquilo que se denominava cartório, até 1988, passou a ter nome de “Serviço” por determinação da Lei Maior. Segundo Lima (2018), ao denominar “Serviço”, quis retirar-se o significado de cartório, que até então significava uma atividade vitalícia. Depois da Lei 8.935, de 18 de Novembro de 1994 (BRASIL, 1994), o termo parece ter sido consolidado, já que “o Serviço Notarial e Registral têm que ser exercido por um agente público, a quem o Poder Judiciário delega a atividade.” (LIMA, 2018). Formaliza-se a expressão “serviço” em detrimento da expressão cartório, que se define como Serviços Notariais e Registrais, que determinam a organização técnica e administrativa que irá garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (LIMA, 2018)

Embora tenham havido algumas mudanças depois do Novo Código de Processo Civil, as características da atividade extrajudicial, especialmente no que tange os serviços Notariais e de Registro, no Brasil, sempre tiveram alguns princípios gerais norteadores. Esses princípios são fundamentais para a proteção dos direitos fundamentais. De acordo com o artigo 1º da Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) e o artigo 1º, da Lei nº 8.935/94 (BRASIL, 1994), os princípios gerais da atividade notarial e registral são: o princípio da publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia. Ademais, além desses princípios, a função notarial também está condicionada aos princípios gerais da administração pública, sendo isto previsto no art. 37 da CF/88, pois os Registros Públicos, embora desempenhem atividades em caráter privado, têm sua natureza como atividade pública (CARDOSO, 2016, p.44)

O princípio da publicidade é uma garantia fundamental para os usuários do serviço notarial e registral, já que está consagrado na Carta Magna. A função desse princípio é dar à sociedade amplo conhecimento dos atos e negócios jurídicos registrados e consumados no âmbito das serventias extrajudiciais, já que este é um direito de todos.

É preciso ressaltar que a publicidade é a base central dos registros públicos, pois é através do registro que o ato se torna público, garantindo sua validade e efeitos. No entanto, essa não é absoluta nos serviços notariais. Há exceções como no caso das tutelas do direito de família e incapazes, com finalidade em proteger a dignidade humana. As certidões de registro civil das pessoas naturais não podem mencionar se a filiação é legítima ou não, salvo por mandado judicial (BRASIL, 1973). O notário também não pode fornecer certidões que

indiquem vínculo de adoção, de acordo com o artigo 47 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na questão do princípio de autenticidade, é necessário intervenção do serviço notarial ou registral, já que este tem por objetivo afirmar que o documento é verdadeiro, decorrente da fé pública. Assim, confirma-se que sobre determinado documento ou ato jurídico prevalece a regularidade e veracidade (LOBATO, 2020). Por meio de intervenção do serviço notarial ou registral, esse princípio é decorrente da Fé Pública, conferida por lei aos agentes delegados. Assim sendo, sobre a autenticidade, Ceneviva (2010) ressalta:

Autenticidade é qualidade do que é confirmado por ato de autoridade: de coisa, documento ou declaração verdadeiros. O registro cria presunção relativa de verdade. É retificável, modificável e, por ser o oficial um receptor da declaração de terceiros, que examina segundo critérios predominantemente formais, não alcança o registro o fim que lhe é determinado pela definição legal: não dá autenticidade ao negócio causal ao fato ou ato jurídico de que se origina. Só o próprio registro tem autenticidade.

No entanto, segundo Lobato (2020), somente os documentos públicos têm autenticidade. Conter no documento a indicação da autoria e estar assinado pelas partes ainda não é o suficiente, pois pode ser falsa a menção da autoria e a assinatura pode ser falsificada. Por isso, juntamente com a autenticidade conferida aos agentes, o artigo 6º da Lei nº 8.935/94 também dispõe:

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

Desta maneira, o documento público celebrado e formado perante os agentes públicos tem autenticidade, veracidade e eficácia perante a sociedade. Sobre a segurança jurídica, este princípio abrange a organização social, as garantias de justiça e a segurança de um Estado eficiente e organizado, de forma que os notários e registradores devam zelar pela segurança dos atos jurídicos, atuar de forma prudente, e agir sempre sob perspectiva da legalidade e razoabilidade (ZONTA, 2014 *apud* LOBATO, 2020). Para Ceneviva (2010), toda essa segurança é a liberação do risco, assegurada em parte aos registros públicos, que com seus sistemas de controle e instrumentos constituem uma completa compilação de informações.

Sobre a segurança jurídica, este é um princípio que consagra a organização social, as garantias de justiça e segurança de um Estado organizado e eficaz. Assim, os notários e

registradores devem zelar pela segurança jurídica de seus atos, pautado pela perspectiva da legalidade e razoabilidade (ZONTA, 2014 *apud* LOBATO, 2020). Essa segurança traz estabilidade às relações sociais, uma vez que afirma o bom senso, inibe a violência e oferece o amparo necessário as partes e entre as pessoas do Estado.

Por fim, há o princípio da eficácia, que está relacionado com a aplicabilidade e executividade de determinada convenção vigente. Levando em consideração que os notários e registradores possuem fé pública, por consequência, todos os atos por eles são dotados de legalidade. Em virtude da fé pública conferida aos agentes delegados, os instrumentos lavrados e registrados por estes são providos de veracidade e legalidade, portanto, estão aptos a produzir efeitos na esfera social e jurídica (ZONTA, 2014 *apud* LOBATO, 2020). A eficácia abrange validade, vigência e particularidade de cada registro.

Hoje em dia também podemos contar com o acesso à informação por intermédio dos sites de tribunais estaduais e associações relacionadas à temática cartorária, onde qualquer cidadão pode ter acesso a todas informações necessárias para a feitura de qualquer ato em Cartório. A tabela de emolumentos a serem cobrados geralmente é disponibilizada, assim como ouvidorias foram instaladas pelos tribunais para receberem reclamações e elogios, de modo a melhorar o serviço prestado pelos Cartórios. Essa segurança e eficiência pelo serviço prestado levou os Cartórios a serem considerados pela população a instituição mais confiável do país (CESAR, 2019).

Segundo Cesar (2019), pode-se dizer que o processo de evolução da atividade notarial e registral, juntamente com a evolução da democratização da informação, tornou a atividade cada vez mais imprescindível para o funcionamento regular das cidades. As atividades notariais e registrais, hoje em dia, podem ser compreendidas como instrumentos pelos quais as partes procuram alcançar o resultado pretendido, com segurança jurídica e eficiência.

3.2. A NATUREZA JURÍDICA DAS ATIVIDADES EXTRAJUDICIAIS: ANTES E DEPOIS DA LEI 13.105/2015

De acordo com o art. 1º da Lei nº 8.935/1994 (BRASIL, 1994), a natureza e os fins dos serviços notariais e de registros, são: os serviços notariais e de registros são de organização técnica e administrativa, destinados a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, assim desempenhados em caráter privado, como estabelecido pelo art. 236 da Constituição Federal de 1988. No art. 2º da mesma lei, fica claro quem são esses

profissionais de fé pública: o notário ou tabelião e o oficial de registro ou registrador. (BRASIL, 1994).

Assim sendo, os notários e registradores desempenham funções que caberiam ao Estado, de modo a auxiliá-lo na administração pública, no entanto, sem serem funcionários públicos. Eles possuem responsabilidade civil objetiva, sendo esta a que não há necessidade comprobatória de culpa, na prática dos atos próprios da serventia, assim como são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros (MARTINS, 2015, p. 3 *apud* LOBATO, 2020)

Os serviços notariais e de registros tem como princípios fundamentais: garantia da publicidade, a autenticidade, a segurança, a eficácia dos atos jurídicos, e deve ser certo que seus atos são fiscalizados pelo Judiciário, representando um método eficiente para atender o interesse das partes. O fato do processo da desjudicialização não afeta o núcleo basilar de atuação do Poder Judiciário. Visto isso, pode-se dizer que a desjudicialização é um ótimo meio para desobstruir o Poder Judiciário.

As serventias extrajudiciais são de extrema importância, pois além de estarem em conformidade com os princípios jurídicos, já possuem atributos próprios de confiabilidade (MARQUES, 2016). As serventias tornam o acesso à justiça diversificado, menos oneroso e mais célere. Atualmente, nosso ordenamento jurídico abarca sete espécies de serventias extrajudiciais: cartório do registro civil, cartório de notas, cartório de registro de imóveis, cartório de protesto, cartório de registro de títulos e documentos, o registro civil de pessoas jurídicas e o cartório de distribuição.

De acordo com a Lei nº 8.935, os serviços notariais e de registros deverão ser prestados de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais e em local de fácil acesso ao público. Além disso, esses serviços são de organização técnica e administrativa de modo a garantir a eficácia dos atos jurídicos. (BRASIL, 1994)

Ademais, toda e qualquer atividade notarial, de acordo com Lima (2018), é fiscalizada pelo Poder Judiciário. Este, por ser o órgão delegante, tem o poder de fixar as condições não somente a serem seguidas pelos agentes delegados, como também estabelecer os critérios para a admissão na atividade. É de responsabilidade do Poder Judiciário de cada Estado-membro lançar as regras e critérios de ação para notários e registradores, além de fiscalizá-los.

Visto isso, emergiram posições diferentes doutrinárias no que tange à natureza jurídica dos serviços notariais e de registros, que se dividiu em identificá-los ou não como serviços públicos. O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, firmou entendimento de que a

natureza jurídica concedida aos serviços notariais e de registro é de direito público, sob o fundamento de se tratar de uma atividade pública, em que o Estado é o detentor que delega ao particular o exercício desse serviço. Também há argumentos de que o ingresso na atividade depende de aprovação em concurso público de provas e títulos e pelos agentes delegados se submeterem aos princípios constitucionais inerentes a administração pública (BRANDÃO, 2020 *apud* LOBATO, 2020).

Ainda há uma minoria que diz que a natureza jurídica é mista, reconhecendo que há características do direito público e, mesmo assim, existem características inerentes ao direito privado. Um exemplo disso, segundo Lobato (2020), é o disposto no artigo 20 da Lei nº 8935/94, na Lei dos Notários e Registradores:

Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho. (BRASIL, 1994)

Ainda assim, os notários e registradores são vistos como profissionais do direito submetidos à observância dos princípios da administração pública. Além disso, possuem fé pública e diversas atribuições garantidas por lei, com as quais colaboram diretamente com o Estado. Fica claro que suas atividades não se amoldam aos remunerados por tarifa ou preço público, já que são custeadas pelos emolumentos percebidos pelos atos que praticam nas serventias extrajudiciais (NASCIMENTO E VARELLA, 2017, p. 116).

Os notários e registradores são agentes públicos, mas não são considerados funcionários públicos em sentido estrito. São particulares em colaboração com a Administração, pessoas alheias ao aparelho estatal, mas que compõem uma terceira categoria de agentes públicos, ao lado dos agentes políticos e dos funcionários públicos. (LOUREIRO, 2013)

Portanto, fica compreendido e consolidado o entendimento de que os notários e registradores não ocupam cargos públicos, muito menos são funcionários públicos. Os oficiais de notas e de registro podem até exercer atividades jurídicas próprias do estado, mas são mediante delegação, e são particulares em colaboração com o poder estatal (CARDOSO, 2015, p. 24). Ceneviva enfatiza que “a atividade registrária, embora exercida em caráter privado, tem características típicas de serviço público” (CENEVIVA, 2007, p.72). Constata-se, então, que o exercício da atividade notarial e de registro público, visto as falas de Di Pietro (2013):

[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2013 A, p. 107).

E, na mesma linha de pensamento, Bandeira de Melo (2007):

[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (BANDEIRA DE MELO, 2007 a, p. 600)

Segundo Silva e Tartuce (2016), nas últimas décadas houve uma busca muito grande por um processo civil de resultados, fazendo com que a procura de novos procedimentos que possam trazer celeridade ao Sistema de Justiça Brasileiro. O próprio acesso à justiça não se identifica apenas com a admissão do processo pelo ingresso de uma pretensão no sistema judiciário, mas na proteção de todos os outros direitos. Foi necessário um novo entendimento que abarcasse as mudanças históricas do Estado e as modernas atribuições do Poder Judiciário. Diversas foram as modificações, até a elaboração do Novo Código de Processo Civil, de acordo com a Lei 13.105/2015 (BRASIL, 2015).

O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, sancionada em 16 de Março de 2015), introduz novos dispositivos com impacto na atividade notarial e de registro, na ordem jurídica brasileira. Esse processo teve início pela incessante busca por um processo civil de resultados, que culminou em diversos procedimentos e alterações nos sistemas recursal e executivo, enfatizando sobretudo a celeridade e segurança, o que culminou nesse Novo Código. A lei passou por uma tramitação de 10 anos, mas entrou em vigor em 18 de março de 2016.

Para Silva e Tartuce (2016), um dos grandes ganhos do Novo Código de Processo Civil foi a coletivização de demandas e o incentivo aos meios consensuais, pois ambas as iniciativas representam respostas a um modelo processual tradicional que estava com sua eficácia sendo questionada. Alguns métodos procedimentais diversos devem ser destacados, pois favorecem alternativas que propiciam segurança jurídica, celeridade e redução de custos e, além disso, propiciam um novo olhar sobre o aprimoramento da justiça brasileiro. A seguir será feita uma explanação das mudanças mais importantes com relação às atividades extrajudiciais, em leitura conjunta de acordo com Paiva (2016) e Tartuce e Silva (2016):

1) Aplicação no Processo Administrativo: Previsto no artigo 15 da Nova Lei, fica inserido, de forma expressa, o emprego subsidiário e supletivo do Código de Processo Civil nos processos eleitorais e trabalhistas, mantendo o que já existia, mas inserindo a possibilidade de incidência nos processos administrativos.

2) Contagem de Prazo: A contagem dos prazos processuais sofreu grandes alterações em relação à antiga norma. O artigo 219 determina que nos prazos fixados em dias, serão contabilizados somente os dias úteis. É importante lembrar que essa mudança tem consequências aos procedimentos no Registro de Imóveis, onde é possível avançar a reflexão sobre a repercussão nessas atividades.

3) Competência: No que tange a competência, a nova lei trouxe alterações aos procedimentos judiciais, aos atos do processo e também à competência processual. Para a ação de reparação de dano por ato praticado em razão do Ofício, a competência passou a ser no local da sede da serventia. Por exemplo, no caso da ação de reparação por ocasião da procuração pública lavrada com falsidade ideológica, a qual terá competência na comarca da sede do Tabelionato em que foi lavrada a procuração e não na comarca em que foi utilizado o instrumento de mandato..

4) Capacidade processual e direito de família: Antes do novo Código, pelo artigo de 73, era obrigatória a citação do casal, bem como consentimento do cônjuge, na propositura da ação que verse sobre direito real imobiliário, a não ser quando casados sob o regime de separação absoluta de bens. Com o Novo Código de Processo Civil, é desnecessário o consentimento do cônjuge nas ações possessórias, exceto nos casos de composses e em que ambos tenham praticado o ato ou fato originados do processo.

5) Fraude à Execução e o Princípio da Concentração: A partir da nova Lei nº 13.097/15, O Princípio de Concentração passou a nortear a configuração da fraude, impulsionando a concentração dos atos na matrícula imobiliária e a segurança jurídica dos negócios. A regra geral para configuração da fraude passou a ser a preexistência de averbação de pendência judicial na matrícula do imóvel alienado ou onerado, concentrando em um só lugar as informações reais sobre a situação jurídica de um imóvel e das pessoas detentoras de direitos com repercussão na propriedade.

Para melhor entender, veja a Tabela 1.

Tabela 1 - Mudanças sobre a Fraude à Execução e Princípio da Concentração do Art. 792 da Lei nº 13.105/2015 para a Art. 54 da Lei n.º13.097/15

Art. 792 da Lei nº 13.105/2015	Art. 54 da Lei n.º13.097/15
I - quando sobre o bem pender ação fundada em direito real ou com pretensão reipersecutória, desde que a pendência do processo tenha sido averbada no respectivo registro público, se houver	I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;
II - quando tiver sido averbada, no registro do bem, a pendência do processo de execução, na forma do art. 828;	II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;
III - quando tiver sido averbado, no registro do bem, hipoteca judiciária ou outro ato de constrição judicial originário do processo onde foi arguida a fraude; V - nos demais casos expressos em lei	III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei;

Fonte: (PAIVA, 2016)

6) **Averbação premonitória:** Na nova norma, a averbação premonitória teve um grande avanço na segurança jurídica imobiliária. Com a nova lei, há dois momentos distintos para a expedição da certidão para averbação no Registro imobiliário: (i) do ajuizamento da execução e dos atos de constrição (Artigo 799, IX), sob responsabilidade do exequente, a fim de dar conhecimento a terceiros; e (ii) da admissão da execução pelo juiz (Artigo 828), corroborando a fraude à execução nas alienações posteriores. Nas duas situações, o exequente terá que ser diligente para a garantia do crédito, cumprindo a determinação no artigo 54 da Lei nº 13.097/15.

7) **Hipoteca judiciária:** Após a nova lei, a possibilidade de registrar a hipoteca judiciária mesmo havendo impugnação da sentença por recurso dotado de efeito suspensivo se fez possível. Antes, era necessário um mandado judicial com fim específico, que não é mais necessário com o Código de Processo Civil.

8) **Gratuidade dos emolumentos:** A assistência judiciária gratuita foi estendida aos emolumentos dos atos praticados por notários e registradores. Havendo dúvida quanto ao preenchimento do que é requerido para a concessão de gratuidade, são concedidos mecanismos para reivindicar os emolumentos.

9) **Protesto de título executivo judicial:** Foi apresentado um procedimento mais célere para execuções de dívidas oriundas de sentenças referidas no art. 515, I, a saber, “decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar

quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa”. Com o novo Código, se o condenado não pagar voluntariamente o valor devido no prazo de 15 dias, o exequente poderá apresentar no Tabelionato de Protesto a certidão de teor da decisão contendo o nome e a qualificação do exequente e do executado, número do processo, valor da dívida e a data de decurso do prazo para pagamento voluntário.

10) Constituição de renda: A constituição de renda já estava disposta no antigo Código de Processo Civil, no entanto, a nova lei trouxe inovações, na medida que possibilidade do exequente requerer a constituição de capital por parte do executado, bem como possibilitando constituir renda com direitos reais sobre imóveis suscetíveis de alienação.

11) Protesto de título executivo extrajudicial: O artigo 784, inciso X, da nova lei, criou um novo título executivo extrajudicial: “o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas”. Assim sendo, vencida a parcela condominial e não paga, a administração do condomínio pode proceder ao protesto da dívida no Tabelionato de Protesto competente.

12) Penhor legal: O interessado pode firmar requerimento no Tabelionato de interesse, que irá promover a notificação extrajudicial do devedor, para em até 5 dias, pagar o débito ou impugnar. Se ocorrer a impugnação, o procedimento é encaminhado ao juízo competente. Se não, será lavrada escritura de homologação do penhor legal.

13) Ata notarial como meio de prova: Com a nova Lei, a ata notarial foi inserida como seção específica no capítulo das provas, denotando a relevância que o mecanismo ganhou no processo judicial, embora não fosse novidade em processos judiciais. O avanço deu-se por que, depois do Novo Código, o Tabelião pode materializar acontecimentos com imparcialidade e autenticidade, pré-constituindo prova sobre uma infinidade de situações, como páginas eletrônicas ou documentos eletrônicos, como e-mails, mensagens de celular, etc. Com o crescimento das comunicações eletrônicas, é de grande relevância esse mecanismo, visto que é um meio eficiente de perenizar informações que podem desaparecer.

14) Divisão e demarcação de terras particulares: A aceitação das escrituras públicas para fins de divisão de condomínio, já prevista no artigo 571, é explicitada no novo Código de Processo Civil, enfatizando a possibilidade de resolver litígios de forma amigável e extrajudicial, evitando o aumento das demandas judiciais. As partes em consenso podem livremente estipular a medida dos respectivos imóveis, extremando-os ou aviventando limites já apagados, com a divisão tabular apropriada a seus interesses.

15) Registro eletrônico: No novo Código de Processo Civil, o meio eletrônico ganhou uma seção dedicada à prática eletrônica de atos processuais, nos artigos 193 a 199. Ademais, o parágrafo do artigo 193 abriu caminho para o futuro registro eletrônico, tornando aplicável à atividade notarial e registral, no que for cabível, a prática eletrônica de atos processuais. Nesse sentido, também será possível a conversão do documento eletrônico para o meio físico, que já está sendo incrementada no Estado de São Paulo, pela autenticação de documentos.

16) Força probante dos documentos: De acordo com o Art. 405, documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o chefe de secretaria, o tabelião ou o servidor declarar que ocorreram em sua presença. Fazendo valer a importância da via extrajudicial no Sistema de Justiça para estes casos. Além da fé pública, as Serventias Extrajudiciais são depositárias de uma infinidade de informações relevantes para a sociedade.

17) Usucapião extrajudicial: O instituto a Usucapião é uma forma de aquisição da propriedade, móvel ou imóvel, em razão da posse no transcorrer do tempo, vinculada ao cumprimento de certos requisitos definidos em lei. Ela pode acontecer de três diferentes formas procedimentais: usucapião judicial, usucapião administrativa e usucapião extrajudicial. Nesta última, tem a característica diferencial da celeridade, pois tem uma duração aproximada de 90 a 120 dias, desde que preenchidos os requisitos do artigo 216-A.

O Novo Código de Processo Civil apresenta diversas previsões ligadas aos cartórios extrajudiciais, demonstrando que o legislador está atento à necessidade das ferramentas para a resolução de conflitos. Mais do que isso, constata-se que em alguns momentos o novo Código favorece soluções consensuais a serem pacificadas na esfera extrajudicial em prol de um sistema mais célere e menos custoso; no entanto, as autoras apontam que em outros momentos ele apresenta-se menos integrativo (SILVA e TARTUCE, 2016).

Segundo Aragão (2022), principalmente depois do Novo Código, houve um aumento na atenção aos serviços de solução consensual de conflitos no âmbito judicial, o que é algo positivo. As mediações e conciliações extrajudiciais têm de ser valorizadas, pois o empoderamento destas assim como sua valorização irão reduzir a necessidade de intervenção do Estado na resolução dos conflitos, mesmo que isto continue exigindo um terceiro para auxiliar nas negociações.

No caso de atividades como mediações e conciliações, ainda há problemas como tempo elevado, falta de espaço que estimulem o diálogo, atendimento especializado diferenciado, entre outros. Mesmo os tribunais tendo evoluído, ainda há alguns aspectos com

dificuldade de desenvolvimento na esfera judicial. É verdade que tivemos uma evolução após 2015, mas ainda serão necessários alguns anos de intensas discussões e atividades para que se consolide na legislação os institutos e permitam uma real compreensão do alcance e eficiência dos mecanismos extrajudiciais. No entanto, esse progresso é esperado que ocorra de forma natural e espontânea. (ARAGÃO, 2022)

Como fora previamente mencionado, a realidade brasileira precisa de uma mudança gradual da cultura no que tange a valorização dos meios extrajudiciais. O que Aragão (2022) propõe é construir um pluralismo de meios, em contraste da solução de conflitos pelo Judiciário. Assim, a força atrativa que o Judiciário geralmente exerce sobre os conflitos teria de ser minimizada, e seria necessário estreitar os vínculos com as vias extrajudiciais de solução de conflitos, criando assim uma aproximação das iniciativas judiciais e extrajudiciais. Dessa maneira, seria possível retirar experiências frutíferas para ambos os lados. E, para além disso, podemos vislumbrar as atividades extrajudiciais como ferramentas de cidadania e como estas podem colaborar com o sistema jurídico brasileiro.

4. DESJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Neste capítulo, por fim, será explorado como as atividades extrajudiciais podem ser ferramentas de acesso à justiça. Também será explorado como elas podem ser ferramentas que colaboram economicamente para o Estado, mas principalmente para a garantia da dignidade e cidadania para a população.

No primeiro subcapítulo, a ênfase será dada na questão do acesso à justiça e como esta se complementa com o significado da verdadeira cidadania. Desta maneira, faz-se a conexão de como as serventias extrajudiciais configuram-se como ferramentas para a efetivação da cidadania e, conseqüentemente, do acesso à justiça.

Já no segundo subcapítulo será explorado em que medida as serventias extrajudiciais podem colaborar não só pelos serviços prestados pelos Cartórios, mas pelo próprio sistema de serventias extrajudiciais que adquirem certa autonomia, de maneira a colaborar com o sistema jurídico, entre outras possibilidades.

Por fim, no terceiro capítulo vamos abordar os limites e possibilidades da atividade extrajudicial no sistema jurídico brasileiro, de forma a entender como as serventias extrajudiciais mostram-se um instrumento hábil para o acesso à justiça com ênfase na implementação dos Ofícios de Cidadania, que levam acesso a serviços básicos de dignidade e cidadania a todo território brasileiro.

4.1 A ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL COMO FERRAMENTA DE CIDADANIA

Segundo Cavalcante (2011), para que a cidadania se efetive, é necessário o acesso à justiça: a cidadania e o acesso à justiça devem caminhar lado a lado, pois o abandono de um desses elementos pode ter sérias repercussões um no outro. A autora defende que o direito de acesso à justiça é um garantidor de outros direitos, e sendo ele dessa natureza, ele mesmo é uma forma de garantir efetividade aos direitos de cidadania.

Além disso, o acesso a uma ordem jurídica justa representa para a conquista e ampliação dos horizontes da cidadania. Santos (2007) aponta como os direitos assegurados pelos cartórios judiciais podem trazer essa ordem pública:

No que concerne às pessoas físicas, a lei tutela o fato do nascimento, ou do óbito, pelo termo respectivo em registro próprio: o reconhecimento de filho, ou no próprio termo de nascimento, ou por escritura pública, ou por testamento etc. No que

concerne à formação das pessoas jurídicas, a tutela do Estado se faz pela exigência do registro do ato constitutivo, estatuto ou contrato do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, tratando-se de sociedade ou associação civil, ou arquivamento dos estatutos ou outro ato constitutivo na Junta Comercial, tratando-se de sociedade comercial; prescreve as cautelas para formação das fundações e atribui ao Ministério Público a fiscalização dos seus atos. A propriedade é tutelada pela inscrição no Registro Imobiliário não só dos atos respeitantes à sua alienação, como das atribuições que a oneram; numerosos atos jurídicos só têm validade quando formados por escritura pública etc. Em todos esses exemplos vemos o Estado, por diferentes órgãos, que não só órgãos jurisdicionais a administrar interesses privados, de certo modo, limitando, assim, a autonomia da vontade dos respectivos titulares. Nesses casos dá-se administração de interesses privados por órgãos públicos (SANTOS, 2007, p. 76)

O conceito de cidadania é um princípio presente na Carta Magna, como um dos fundamentos constitutivos de um Estado Democrático de Direito. No entanto, ao longo dos anos, o conceito de cidadania e como esta foi e é entendida foi mudando. No Império Romano a cidadania era vista como o vínculo a um Estado ou nacionalidade, já após a Revolução Francesa passou a existir uma coincidência entre o Estado e a comunidade cultural, entre cidadania e nacionalidade.

O termo nacionalidade é um pressuposto da cidadania, pois ser nacional de um Estado é condição primordial para o exercício dos direitos políticos. No entanto, se todo cidadão é nacional de um Estado, isso quer dizer que nem todo nacional é cidadão, pois não são todos os indivíduos que estão investidos de seus direitos políticos. (CAVALCANTE, 2011)

A partir destas reflexões, vieram mais, parecendo ampliar cada vez mais a noção de cidadania. A evolução de seu conceito revela muitas situações que poderiam ser vistas como absurdas no passado, mas ao passar do tempo se incorporam ao conceito de cidadão, tal como o acesso aos direitos tardios dos negros, da mulher, dos portadores de deficiência, entre outros grupos minoritários. A respeito disso, vale apontar a fala de Pinsk e Pinsk (2008):

Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos. Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam. (PINSKY & PINSKY 2008, p. 9)

O direito à tutela jurisdicional no Brasil, explicado na parte 2.1 deste trabalho, sem dúvidas foi um divisor de águas para o acesso à justiça. No entanto, podemos dizer que o efetivo acesso à justiça é um direito elementar do cidadão, pelo qual ocorre a materialização da cidadania e a efetivação da dignidade da pessoa humana.

As atividades extrajudiciais, juntamente com outros mecanismos, estão presentes em todo território nacional, e exercem grande função social no que tange à desburocratização e à desjudicialização que, por consequência, facilitam o acesso à justiça de maneira a garantir a cidadania. Dessa maneira, o Poder Judiciário pode dispor de funções e órgãos capazes de instrumentalizar o exercício da cidadania, com um mais efetivo acesso à justiça ao mesmo tempo que evita problemas atuais que o sistema judiciário enfrenta, tais quais como morosidade e abarrotamento.

Sobre isto, Quaranta apresenta a seguinte reflexão:

Faz com que seja dada oportunidade às instituições notariais e de registro para demonstrar o seu amplo papel social e a gama de atribuições que lhes são inerentes, uma vez que podem agir como verdadeiros órgãos de pacificação social, sempre que não haja conflito de interesses propriamente dito. Tal postura acarretará uma desoneração do já tão moroso e atribulado Judiciário Brasileiro, a quem cabe, atualmente, uma grande parcela desses afazeres de índole meramente administrativa (inseridos no âmbito da função jurisdicional voluntária, ou graciosa), e não jurisdicional propriamente dita (QUARANTA, 2010, p. 1).

Dito isso, a desjudicialização e as vias extrajudiciais tornam o acesso à justiça mais plural, célere e seguro juridicamente. O colaborador encarregado pela atividade desempenhada pelas serventias extrajudiciais tem a aptidão de dar publicidade, segurança jurídica, eficácia e autenticidade aos atos jurídicos, como *erga omnes*, ao alcance de todos. A escolha pela via extrajudicial torna os procedimentos céleres, evitando o abarrotamento de processos no Judiciário.

Atualmente existem sete espécies de serventias extrajudiciais e cada uma tem uma atribuição, elas podem ficar no mesmo Cartório ou não. Além da Constituição, os Cartórios estão previstos pela Lei dos Notários e Registradores, Lei nº 8.935/94 (BRASIL, 1994).

Para melhor compreensão, é importante ressaltar o uso correto das nomenclaturas, uma vez que Cartório se refere às repartições públicas que prestam serviços públicos necessários. Por sua vez, serão judiciais ou extrajudiciais, os últimos sendo os locais onde se formalizam negócios ou registros públicos. Por este motivo, os cartórios extrajudiciais se dividem em serviços notariais ou serviços registrais.

O primeiro tipo de Cartório é o de Registro Civil, onde é possível registrar nascimento, casamento, óbito, entre outros. Qualquer alteração que aconteça durante o tempo, nesses atos, também compete a essa serventia. Esse tipo de Cartório, mais tarde, também foi elegível para prestar serviços de Ofício de Cidadania, já que este tipo de Cartório está presente em todo o território brasileiro, permitindo que outros documentos fossem emitidos no local, como: Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF, Carteira Nacional de Habilitação (CNH), Carteira de Trabalho, entre outros.

O segundo tipo de Cartório é o Tabelionato de Notas, muito utilizado pela população, pois traz fé pública aos documentos: garantia de publicidade, segurança, eficácia e segurança jurídica. Neste tipo de cartório realizam-se escrituras públicas, testamentos, atas notariais, reconhecimento de firmas, entre outros.

A terceira espécie de Cartório é o de Registro de Imóveis, responsável por arquivar o histórico dos imóveis da região e dar fé pública. Assim, é deste Cartório a responsabilidade de atos de registros de imóveis, averbações relativas ao bem imóvel, de conhecer do pedido de Usucapião Extrajudicial.

O quarto tipo de Cartório é o de Protesto, que serve para dar publicidade a inadimplência de uma obrigação. Ou seja, é o local onde deve-se dirigir para pleitear o recebimento de dívidas oriundas de cheques, notas promissórias, duplicatas, entre outros.

A quinta espécie é o Cartório de Registro de Títulos e Documentos, direcionado aos que não foram atribuídos para as outras espécies de Cartórios que já são registrados. Assim, neste podem ser registrados músicas, notificações extrajudiciais, atos constitutivos, entre outros serviços.

O sexto tipo de Cartório trata-se do Registro de Civil e de Pessoas Jurídicas, que é competente para realizar registro e averbação de contratos sociais, atos constitutivos, estatutos e compromissos relacionados às pessoas jurídicas. Ou seja, ele é destinado a problemáticas relacionadas a empresas, sindicatos, associações, fundações e etc.

Por fim, o último tipo de Cartório é o de Distribuição, que funciona como uma central que reúne informações relativas aos atos praticados em cada comarca. Por isso, este Cartório fica responsável pela distribuição equitativa das tarefas cartoriais e outros atos complementares a essa função.

Segundo Cesar (2019) a responsabilidade social das serventias extrajudiciais centrada na figura de seu titular e colabores contribui para sociedade nos campos da harmonia e paz social. Os colaboradores dos Cartórios, ao exercerem suas atividades, impactam de várias maneiras a vida do cidadão. Vê-se em exemplos como o oficial do registro de imóveis que

pode proceder registro de um imóvel fruto da usucapião, regularizando a propriedade de imóvel e resguardando o direito à moradia de um cidadão, trazendo paz e justiça social. Vale ressaltar a fala de Bacellar (2011):

[...] São os cartórios os grandes responsáveis pela atribuição da segurança jurídica nos negócios e nos atos jurídicos da população. A aquisição de direitos e deveres se dá por meio dos registros realizados nos cartórios. Um exemplo simples e prático é o registro de imóveis que garante a um comprador que o imóvel negociado por ele realmente pode ser comercializado (BACELLAR, 2011).

Outro caráter da função social das serventias extrajudiciais está associado a desjudicialização, considerando a importância dos Cartórios para a redução das demandas judiciais. Como previamente mencionado, a desjudicialização é uma tendência moderna no nosso ordenamento jurídico, que se constitui em os legisladores tentarem ou optarem por deslocar a competência de alguns procedimentos que tinham natureza essencialmente judicial para via extrajudicial, na maioria das vezes, em razão da morosidade processual. A desjudicialização denota uma evolução no sistema jurídico, pois traz soluções do Poder Judiciário por meios extrajudiciais, mais céleres e tão seguros quanto.

Hill (2021) sustenta que o fenômeno da desjudicialização no Brasil se desenvolveu de uma *perspectiva bifronte*, sendo estas: (a) de jurisdição voluntária ou (b) jurisdição contenciosa, que dentro desta também possuem as subcategorias de (i) autocomposição e (ii) heterocomposição.

Sobre a jurisdição contenciosa (b), no que tange ao mecanismo de autocomposição (i), vale ressaltar o mecanismo de mediação extrajudicial. Segundo o artigo 1º da Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015), a mediação de conflitos é “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (BRASIL, 2015). Isto é, a mediação de conflitos é um meio de resolução de disputa desenvolvida pelas próprias partes, uma vez que o mediador (como terceiro) auxilia a comunicação dos mediandos, para que estes possam compreender-se melhor e chegar em um acordo. Como o mediador não possui qualquer poder decisório sobre a desavença dos indivíduos, a mediação pode se apresentar mais afetiva, inserindo-se como meio alternativo de resolução de disputas parciais. Além da mediação se mostrar vantajosa pessoalmente, ela também se faz vantajosa para as grandes empresas, de modo a evitar a morosidade estatal e seus custos (LIMA, 2021)

Já em (b), ainda na jurisdição contenciosa, no que diz respeito à heterocomposição (ii), é quando empregado mecanismo onde há imposição de uma solução por um terceiro

imparcial que não integra o Poder Judiciário. Uma das práticas mais comuns é a prática de arbitragem, no qual uma terceira pessoa irá solucionar a controvérsia apresentada pelas partes, sem a participação do Poder Judiciário, com um procedimento escrito e regras definidas por órgãos arbitrais e/ou pelas partes. Geralmente a arbitragem costuma oferecer decisões especializadas, quando as partes não são capazes de formar um acordo sobre o tema. Nesse caso, o árbitro não tenta encontrar a melhor solução, mas decide com base nas leis acordadas para serem utilizadas.

Segundo Pinto, uma definição para o termo arbitragem é:

Procedimento extrajudicial que permite a resolução de conflitos em separado dos Tribunais, sendo decididos por um ou mais árbitros, escolhidos espontânea e conscientemente pelas partes, os quais agem como juízes de fato e de direito, visando à pacificação de interesse disponíveis em choque (bens suscetíveis de apreciação econômica), quando ocorrem desacordos ou desavenças, produzindo efeito entre as partes e sucessores (PINTO, 1998)

Nesse sentido, podemos ver que o autor caracteriza a justiça arbitral como a existência pressuposta do conflito. Isto é, a escolha voluntária e pura de ambas as partes de quem será o árbitro e a sentença de efetividade, que será de cunho obrigatório e constitutiva.

A entrada do Novo Código de Processo Civil de 2015 foi um grande marco para a desjudicialização, na medida em que trouxe novas possibilidades para a resolução de causas que, em sua maioria, não há litígio, ou seja, conflito. Possibilidades tais como a realização de procedimentos como inventário, divórcio, usucapião, entre outras, por vias extrajudiciais. A partir daí foi grande o número de alterações no sentido do legislador optar por promover a desjudicialização, levando em consideração a realidade do Poder Judiciário. Ainda sobre o Novo Código, este estimulou a mediação e a conciliação extrajudiciais como alternativas para resolução de conflitos (CESAR, 2019).

No entanto, nem o Novo Código foi o bastante para diminuir a litigiosidade no Brasil. Amaral, Costa e Garcez (2020) chamam a atenção para a cultura da litigância, ou cultura judiciarista, mencionada previamente, onde as pessoas têm a tendência de tentar todo e qualquer conflito por meio Judiciário, com uma solução adjudicada e força imperativa. Isto também acarreta em uma *litigiosidade reprimida*, ou seja, conflitos que não foram judicializados por um acesso à justiça deficitário, mas nem por isso deixaram de existir. Os obstáculos para a utilização alternativos de resolução de conflitos ainda existem, concordamos com Grinover quando diz que:

Por outro lado, o elevado grau de litigiosidade, próprio da sociedade moderna, e os esforços rumo à universalidade da jurisdição (um número cada vez maior de pessoas e uma tipologia cada vez mais ampla de causas que acedem ao Judiciário) constituem elementos que acarretam a excessiva sobrecarga de juízes e tribunais. E a solução não consiste exclusivamente no aumento do número de magistrados, pois quanto mais fácil for o acesso à Justiça, quanto mais ampla a universalidade da jurisdição, maior será o número de processos, formando uma verdadeira bola de neve. (GRINOVER, 2007, p. 1-5)

Partindo dessa premissa, é necessária a criação de uma “justiça conciliativa”, que possua três fundamentos: a) um *funcional*, que deve combater a morosidade, o custo do Judiciário, a inacessibilidade, a obstrução dos tribunais, e uma adequação para lidar com as situações litigiosas; b) o *social*, que tem função de pacificação social, que se limita a ditar a regra; c) o *político*, que consiste na participação popular na administração da justiça como instrumento de controle, podendo configurar-se como meio de intervenção popular direta através de meios alternativos de soluções de controvérsias, tais quais mediação e conciliação. (AMARAL, COSTA, GARCEEZ, 2021).

Hill (2021) também aponta que o avanço da desjudicialização depende da mudança de cultura de todos os operadores do Direito, para que, de um lado possa ser reduzida a sobrecarga do Poder Judiciário, e, de outro, permitir que, zelando-se pelo devido processo legal extrajudicial, seja possível ofertar ao jurisdicionado novos mecanismos aptos a solucionar com devida efetividade suas demandas.

Mesmo com o Novo Código de Processo Civil e estes mecanismos, entretanto, para Aragão (2022) o atual nível de litigiosidade processual no Brasil está cada vez mais insustentável. É necessário, para além do fortalecimento do Poder Judiciário, políticas que estimulem uma nova compreensão do próprio acesso à justiça. Na compreensão atual cria-se um ambiente onde os indivíduos transferem para o Estado a responsabilidade pela condução das relações jurídicas.

Por isso, o ideal para um Estado Democrático de Direito, deveria ser feito exatamente o oposto: “Ao assumir a possibilidade de uma solução negocial dos conflitos, os indivíduos exercitam a cidadania e participam ativamente da construção jurídica das relações intersubjetivas.” (ARAGÃO, 2022). Caovilla (2003) também concorda que para ter o acesso à justiça garantido não basta ter acesso ao Poder Judiciário, mas que a população tenha uma conscientização do seu real significado para obter a justiça social. Sendo assim, os indivíduos passam a ser os atores da pacificação social pretendida pelo Estado, mesmo que atuando de forma descentralizada, o que permite um enraizamento em setores em que o Estado não conseguiria chegar.

Neste sentido:

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Nosso enfoque, aqui, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, mas não poderemos perder de vista o segundo. Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedade modernas, pressupõe o acesso efetivo. (CAPELLETTI e GARTH, 1998)

A ideia de uma nova compreensão abre uma possibilidade para uma gradual elevação no nível educacional dos cidadãos, e quem sabe até um resgate comunicativo que possa ressaltar as diferentes formas de resoluções de conflitos assim como seus benefícios. O novo entendimento poderia abarcar que o acesso à justiça é a base de um sistema jurídico que visa oferecer garantias ao processo, com foco na justiça social e na busca de uma solução que seja justa e capaz de eliminar a insatisfação social e trazendo maior pacificação. (JUNIOR, 2020)

No entanto, não caberia somente aos usuários o esforço para esta nova compreensão, seria necessário um estudo sério do acesso à justiça, segundo Cappeletti e Garth (1998):

Finalmente, como fator complicador dos esforços para atacar as barreiras ao acesso, deve-se enfatizar que esses obstáculos não podem simplesmente ser eliminados um por um. Muitos problemas de acesso são inter-relacionados, e as mudanças tendentes a melhorar o acesso por um lado podem exacerbar barreiras por outro. Por exemplo, uma tentativa de reduzir custos é simplesmente eliminar a representação por advogado em certos procedimentos. Com certeza, no entanto, uma vez que litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não terão a capacidade de apresentar seus próprios casos, de modo eficiente, eles serão mais prejudicados que beneficiados por tal “reforma”. Sem alguns fatores de compensação, tais como um juiz muito ativo ou outras formas de assistência jurídica, os autores indigentes poderiam agora intentar uma demanda, mas lhes faltaria uma espécie de auxílio que lhes pode ser essencial para que sejam bem-sucedidos. Um estudo sério do acesso à justiça não pode negligenciar o inter-relacionamento entre as barreiras existentes (CAPELLETTI; GARTH, 1998, p. 29).

No que tange aos procedimentos decorrentes do movimento de desjudicialização, há em nosso ordenamento jurídico importantes mecanismos representativos, destacando-se alguns procedimentos de maior relevância. O primeiro movimento importante no Brasil foi em 1997, com a regulamentação do protesto de títulos e outros documentos de dívida, por meio da lei nº 9.492/1997.

Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”.

A referida lei representou um caminho jurídico legítimo e eficaz para que os credores reivindecem seus créditos. (BRASIL, 1997)

Essa lei, conhecida como a Lei de Protestos de Títulos, ampliou a atuação dos Cartórios de protesto, disciplinou limites e o conteúdo do protesto, admitindo a cobrança de outros documentos de dívida. Qualquer documento de dívida pecuniária pode ser encaminhado a um Cartório de Protestos, desde que apresentado o valor da dívida excedida a data do pagamento e assinado pelo devedor (BROCHADO, 2010 *apud* LOBATO, 2020). Todo documento que comprove o inadimplemento de uma obrigação pode ser levado a protesto, configurando-se como uma forma rápida e segura de composição e prevenção de litígios:

O procedimento que pode resultar no protesto não é apenas um meio de coerção para obtenção do pagamento pelo devedor. É muito mais que isso, mesmo nos casos de protesto facultativo. É, sim, uma forma rápida e segura de composição e prevenção de litígios, sem passar por manobras meramente protelatórias que insegurança e revolta trazem aos bons pagadores. Não é um castigo ao mau pagador, mas um caminho jurídico legítimo e eficaz para o credor, com o desafogo do Poder Judiciário. (ÁLVARES E OLIVEIRA, 2017, p. 290 *apud* LOBATO, 2020)

O advento da Lei nº 9.514/97 também foi muito importante para a desjudicialização, na medida que instituiu a alienação fiduciária de coisa móvel, inovando os mecanismos de garantia do mercado imobiliário. Atualmente, a alienação é uma das modalidades de garantia mais utilizadas, onde o devedor ou fiduciante contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. Trata-se de uma “operação pela qual tais créditos são expressamente vinculados à emissão de uma série de títulos de crédito, mediante termo de securitização de créditos, lavrado por uma companhia securitizadora” (CENEVIVA, 2010, p. 703).

Outro movimento de desjudicialização importante foi o advento da Lei nº 11.441/2008, que alterou os dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil que vigorava na época, que passou a possibilitar a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.

Ainda, a Lei 13.105/2015, que em seu artigo 1.071 acrescentou o Artigo 215-A à Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), foi outro movimento importante de desjudicialização, pois trouxe em seu escopo a possibilidade da usucapião administrativa. Essa lei instituiu a Usucapião como forma de aquisição de propriedade, móvel ou imóvel, com base na posse no decorrer do tempo, sujeito à requisitos definidos por lei. (PAIVA, 2016). O novo artigo, na prática, deve conter a declaração do tempo de posse; comprovantes do período de posse

(pagamentos de IPTU, água e luz); dimensões e características do imóvel extraídas da planta e memorial descritivo; indicação da usucapião que se configura com os requisitos apresentados. e valor atribuído ao imóvel e certidões negativas de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União em nome das partes. (LOBATO, 2020) . Assim, é necessário investigar os limites e possibilidades dessas atividades extrajudiciais não só como ferramentas de cidadania, mas como ferramentas colaborativas para o sistema jurídico brasileiro.

4.2. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NA FISCALIZAÇÃO DE TRIBUTOS

Silva e Tartuce (2016) fazem uma análise de outras possibilidades ligadas às Serventias Extrajudiciais no Novo Código de Processo Civil, ainda pouco destacado pela doutrina nacional. As autoras indicam que há um amplo panorama de atos a serem realizados nos cartórios, uma vez que sejam afastados antigos preconceitos, para que possa ser destacada a atuação de notários e registradores, e sobretudo como estes podem contribuir para a efetivação do acesso à ordem jurídica justa.

O Novo Código de Processo Civil, que é o estágio mais recente do movimento de desjudicialização, trouxe diversos dispositivos que somaram a participação das extrajudiciais no Sistema de Justiça Brasileira. No entanto, para Silva e Tartuce (2016), é esperado que a interpretação que os notários e a jurisprudência darão às novidades previstas no Novo Código Penal Civil seja concebida no sentido de propiciar ainda mais a utilização das vias extrajudiciais.

Gonçalves (2020) chama a atenção para o compartilhamento da jurisdição da via judicial para extrajudicial, e sua característica de ter a possibilidade de atuação das serventias extrajudiciais em processos que exigiam todo o trâmite do processo judicial que poderiam ser simplificados, possibilitando uma maior abertura para processos mais relevantes para o Poder Judicial. Nesse sentido, tem-se buscado como as serventias extrajudiciais podem ajudar o Poder Judiciário brasileiro como uma espécie de “prevenção”, inclusive contra a corrupção e atos como lavagem de dinheiro.

Segundo Cesar (2019), as serventias extrajudiciais exercem grande função social no tocante à desburocratização e à desjudicialização. A doutrina e jurisprudência pátria pouco discutem sobre a função social desempenhada pelos Cartórios como por exemplo o auxílio ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e fiscalizar arrecadações de tributos inerentes à atividade.

A partir do Provimento nº 88, de 1º de Outubro de 2019, da Corregedoria Nacional de Justiça, estabelece em seu 1º artigo as normas relacionadas à prevenção de atividades a lavagem de dinheiro ou a elas relacionadas, e ao financiamento do terrorismo:

Art. 1º Este Provimento estabelece normas gerais sobre as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 da Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, relativas à prevenção de atividades de lavagem de dinheiro – ou a ela relacionadas – e financiamento do terrorismo (CNJ, 2019).

Para Cesar (2019), a cooperação dos notários e registradores no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro é inerente à atividade desempenhada, já que a atuação preventiva é exercida em conjunto com as autoridades competentes. A prática dos crimes de lavagem de dinheiro geralmente levam o indivíduo a adquirir patrimônio, tendo que passar, impreterivelmente, em um Cartório extrajudicial.

Por isso, caso a transação levante alguma suspeita, o titular da serventia poderá levar a situação ao conhecimento das autoridades competentes. Nesse caso, o titular deve comunicar eletronicamente a uma central de arquivos e fornecer os dados solicitados aos órgãos competentes, tais quais a Receita Federal, Polícia Federal e Ministério Público. Os cartórios assumem um papel de grande relevância nesse processo preventivo, sendo um agente de pacificação social prevenindo uma possível dissimulação e/ou atividades ilícitas.

Também foi criado, para maior eficácia dessas prevenções, o Cadastro Único de Clientes. Através deste os registradores e notários têm acesso aos dados de possíveis corruptores, em que o GAFI (Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo) determina como medida de prevenção a identificação do cliente que utiliza serviços extrajudiciais. Além disso, há o Cadastro de Beneficiários Finais, onde se identifica o beneficiário final da operação. (ANOREG, 2019 *apud* GONÇALVES, 2020).

Nesse sentido, pode-se dizer que as serventias extrajudiciais criaram autonomia junto à política de *compliance*, ou seja, política de conformidade, podendo através de prevenção abrandar os riscos de utilização de atividades cartorárias para fins criminais. Em caso de não cumprimento das regras estabelecidas, tanto os oficiais, tabeliães e registradores, como funcionários, poderão responder junto a Corregedoria Nacional, caso fique comprovado o ato de corrupção ou financiamento ao terrorismo e estes não tenham sido devidamente comunicados aos órgãos competentes. (GONÇALVES, 2020)

Uma outra função que os Cartórios Extrajudiciais exercem em auxílio ao Estado e ao Município são na fiscalização da arrecadação dos tributos inerentes à atividade cartorária, visto a natureza pública da atividade. A lei orgânica da atividade, 8.935/94 (BRASIL, 1994), tem em seu artigo 30: é dever do oficial “fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar”.

Dois impostos merecem destaque na prática de atos via Cartório, o ITCMD (Imposto de Transmissão *Causa Mortis* ou Doação) e o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis). O primeiro trata-se de um imposto estadual sobre a doação de bens em vida ou em razão de sucessão. Neste caso, é feita uma confecção da Escritura Pública de Inventário Extrajudicial, onde é necessário apresentar certidão de desoneração do Imposto supracitado. No segundo caso, trata-se de um imposto municipal que tem como fato gerador a transmissão, *inter vivos*, de bens, imóveis, direitos reais, entre outros (CESAR, 2019).

Cesar (2019), ainda, afirma que tanto o titular da serventia como seus colaboradores devem conferir o pagamento do imposto, que possui como base para o cálculo o valor venal do bem em questão. No que se refere ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cada município tem sua legislação, este é um valor a ser pago quando é adquirido um imóvel para garantir que este seja regularizado nos registros públicos para garantia dos serviços básicos. Já no caso do ITCMD tem sua alíquota máxima definida pelo Senado Federal, e as legislações estaduais devem estar alinhadas ao teto máximo previsto nesta mesma resolução.

O caráter de órgão fiscalizador das serventias extrajudiciais estão previstos na legislação. No ato do recebimento dos documentos, os oficiais de registros devem fazer uma “rigorosa fiscalização do pagamento dos impostos devidos” segundo o artigo 189 da Lei n. 6.015/73 (BRASIL, 1973). Estes impostos citados são parte grande da fonte da arrecadação dos Estados e Municípios. A colaboração dos Notários e Registradores na fiscalização dessa arrecadação é fundamental para o ente público. (CESAR, 2019).

A atividade notarial e de registro também tornou-se um instrumento fundamental para a fiscalização tributária do país, pois, além das suas atribuições específicas, acaba por exercer uma atividade paralela considerável: toda a transação de compra ou venda de um imóvel é imediatamente comunicada à Receita Federal para verificação da compatibilidade das declarações do imposto de renda com o patrimônio, sem nenhum custo para os cofres públicos. Nenhuma escritura de compra e venda passa sem a comprovação, quanto a sua regularidade com o IPTU e ITBI (BRANDELLI, 2005).

Ainda no que tange à colaboração ao sistema jurídico das atividades extrajudiciais, há os milhões de reais que são economizados com a suspensão imediata do pagamento de

benefícios que poderiam perdurar por meses, se não fossem os registradores civis que podem registrar todos os óbitos ocorridos informando-os diretamente ao INSS. Da mesma forma da abordagem do problema do óbito, também relacionam-se questões que exigem comprovação do recolhimento de contribuições previdenciárias (BOLZANI, 2007)

Por fim, Gonçalves (2020) afirma que conforme o provimento nº 88 do Conselho Nacional de Justiça, previamente mencionado, os cartórios podem atuar como fiscais, utilizando de seus próprios serviços para detectarem corrupção. Assim como esse provimento, haverá muitos outros que irão dispor de autonomia para que estas serventias atuem ainda mais como colaboração ao poder judiciário brasileiro.

Ao tratarmos de colaborações práticas ao Poder Judiciário destacamos a intervenção estatal, por meio de um agente delegado, garantindo a certeza e segurança jurídicas preventivas ao evitar litígios, acautelando direitos e dando certeza às relações. Assim, estabelece-se um importante instrumento na consecução social através da concretização de direitos fundamentais, seja em relação ao exercício da cidadania, seja ao direito à propriedade. É baseado na dignidade da pessoa humana, que releva sobremaneira a função notarial, como um meio de intervenção estatal, visando coibir abusos na esfera das negociações privadas (BRANDELLI, 2018)

4.3. OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA COLABORAÇÃO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Os Cartórios de Registro Civil são tidos como porta de entrada para o acesso da população para a garantia de direitos constitucionais fundamentais, como os de cidadania e nacionalidade, já que sem o registro formal do nascimento o indivíduo não existe no meio jurídico. Assim, a existência jurídica do indivíduo nasce junto com o seu registro de nascimento. (RICCI e SILVA, 2019).

Através das atividades extrajudiciais, na medida em que encontrarmos um caminho para o acesso à justiça, também encontramos oportunidades de exercer efetivamente os direitos de cidadania. Sabe-se que os Cartórios de Registro Civil são a ferramenta originária para a aquisição dos direitos fundamentais de nacionalidade e cidadania, na medida em que possibilitam acesso à população documentos referentes a estes de maneira célere e eficaz.

No entanto, percebeu-se que em algumas cidades os Cartórios de Registro Civil eram a única forma de manifestação do Estado. Por isso, através da previsão legal na Lei nº 13.484/17, os Cartórios de Registro Civil também podem exercer a função de Ofícios da

Cidadania, que consistem em um local onde os indivíduos podem, além dos serviços normais, realizar a confecção e retirada de documentos essenciais para o exercício da sua nacionalidade e cidadania, como podemos ver no Artigo 1º:

Art. 1º A Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 29.

§ 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.

§ 4º O convênio referido no § 3º deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada. (BRASIL, 2017)

Tornando-se Ofício de Cidadania, o Cartório de Registro Civil pode emitir os documentos que antes eram feitos apenas em órgãos públicos, como Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF, Carteira Nacional de Habilitação (CNH), Carteira de Trabalho, entre outros. (GENTIL, 2020). Esses documentos e outros serviços foram autorizados mediante convênio com órgãos públicos e outras entidades interessadas.

Um dos exemplos da praticidade destas serventias na promoção da integração nacional e atender a população é a possibilidade de obter a segunda via de registro civil em qualquer local do país mediante solicitação online ou diretamente na unidade de registro civil da localidade de residência do solicitante, através da Central de Registro Civil, pelo domínio www.registrocivil.org.br. Os cartórios de Registro Civil também passaram a ser agentes emissores de certificados digitais, visto a demanda de empreendedores para emitir notas fiscais, folha de pagamentos, etc., e logo foi desenvolvido o projeto piloto para emitir certificados digitais nas serventias de registro civil das pessoas naturais. Até 2019, a iniciativa possibilitou que 136.739 pessoas naturais e jurídicas emitissem seus certificados digitais no cartório de registro civil de sua cidade, de acordo com a Associação de Registradores Civis das Pessoas Naturais. Além disso, a implementação dos Ofícios de Cidadania não geram nenhum gasto ao Estado, pois é custeado pelos próprios emolumentos pagos no ato da prestação de serviço.

A criação dos Ofícios de Cidadania transformou a percepção da população sobre o sistema notarial e registral. Os cartórios, antes percebidos como instituições burocráticas e ultrapassadas, agora aparecem como uma solução simples extrajudicial para resolução de óbices que antes pareciam insolúveis. (DAHLKE, 2021).

Essa mudança é uma das formas de efetivação dos direitos da personalidade, com ampliação de atuação, visto que no que diz respeito às atribuições exercidas pelos Oficiais da Cidadania a função mostra-se essencial à garantia da dignidade humana, tanto no início da vida, quanto no momento “pós mortem”. O grande benefício dessa Lei é o acesso por parte da população à serviços essenciais que garantem o exercício de seus direitos básicos e fundamentais, como os da nacionalidade e cidadania, e claro, acesso à justiça.

Ainda, quanto aos limites e possibilidades das atividades extrajudiciais, já existem Cartórios de Notas no Brasil que utilizam do sistema de *blockchain* para reconhecimento de firma. A tecnologia blockchain é considerada uma tecnologia disruptiva, capaz de transformar a sociedade, a economia, o sistema governamental, negócios e a forma de armazenamento de dados, trazendo novas perspectivas e impactos nas questões sociais, econômicas, segurança jurídica e celeridade. (AGUIAR, 2020)

Segundo Alves *et al.*, (2018) a tecnologia da Blockchain pode ser entendida como um livro público responsável por armazenar todas as operações que ocorrem um sistema, só que diferentemente de sistemas bancários, não há uma autoridade central em que se confia o processo de operações. Isto acontece porque a tecnologia funciona em uma rede *peer-to-peer*, onde os participantes são responsáveis por manter a base de dados, onde há apenas um servidor recebendo e processando informações. Desse modo, as informações são compartilhadas, e não há um único ponto de controle. Uma vez que aconteça uma transação nesse “livro público”, ela não pode ser modificada. É possível trabalhar com *smarts contracts*, onde os usuários estão interligados pelo consenso, recebendo as mesmas informações que estão em blocos criptografados e registrados. Com os *smarts contracts* não é necessário o intermédio de terceiros. Para a esfera cartorária, a blockchain significa contribuição na agilidade nos procedimentos de autenticação dos documentos, dos atos cartorários e de registros, ampliação e facilitação de acesso aos sistemas, padronização nas informações, aumentar segurança jurídica e ainda possibilitar a consulta de registros em qualquer parte do país.

O reconhecimento de Firma por Autenticidade agora pode ser feito à distância aqui no Brasil, graças a tecnologia blockchain desenvolvida pelo Colégio Notarial do Brasil. O procedimento pode ser feito através da plataforma e-Notariado, de forma totalmente digital, mantendo os mesmos efeitos que o procedimento realizado no balcão do Cartório de Notas.

Para Janeiro de 2022, o Colégio Notarial do Brasil já tem planejado o lançamento de um novo módulo, o de Reconhecimento de Assinatura Eletrônica, previsto pelo Conselho Nacional de Justiça. (GUSSON, 2021).

Levando em consideração o território do Estado brasileiro, seria impossível fazer com que os serviços do Estado chegassem de maneira eficiente e segura nas localidades mais remotas, além de ser muito difícil de fazer isso de maneira economicamente viável, se não fossem as serventias extrajudiciais. Os Oficinas de Cidadania e plataformas como E-Notariado são exemplos de instrumentos hábeis e efetivos na ampliação de acesso à justiça.

Dito isso, fica explicitado como as serventias extrajudiciais configuram-se como um instrumento hábil para a efetivação do acesso à justiça, atingindo um número muito maior de pessoas, de maneira célere, eficaz e com segurança jurídica. Além disso, as mesmas contribuem diretamente para o desafogamento do Poder Judiciário. Considerando as inovações da Lei 13.105/2015 (BRASIL, 2015), recorrer às serventias extrajudiciais é uma alternativa igualmente válida a recorrer ao Poder Judiciário.

5 CONCLUSÃO

De alguma forma ou outra, o homem sempre buscou maneiras de conferir segurança ao expressar sua vontade. Seja pelas pinturas nas cavernas, seja hoje em dia nos Cartórios diante dos Tabeliães. Não é surpresa que os últimos tenham surgido tão inicialmente na sociedade, visto que o ser humano tem a necessidade de reivindicar o que é seu, principalmente nos casos territoriais. Este poder, antes atribuído às Igrejas, passa a ser responsabilidade do Poder Judiciário, que é o novo garantidor da justiça. No entanto, como manter-se como instituição garantidora da justiça visto as mudanças cada vez mais rápidas na sociedade e as constantes transformações que surgem? A sociedade demanda celeridade e simplificação de procedimentos, além de amparo para resolver conflitos adequadamente.

A garantia da tutela jurisdicional para todo e qualquer ato jurídico surgiu com a Constituição de 1988, e embora tenha trazido o acesso à justiça como direito fundamental, acabou por causar um aumento muito grande pela busca do Poder Judiciário. No entanto, este é um direito que deveria ser assegurado, uma vez que representa a concretização de liberdade, igualdade e dignidade entre seres humanos. Na prática, o Estado deveria, desde então, prestar tutela jurisdicional a todos, garantindo o acesso à justiça. No entanto, isso não está se concretizando de fato, devido a morosidade e a burocratização do Poder Judiciário, devido a alta demanda.

Vivemos numa sociedade marcada por conflitos e que está acostumada a judicializar todos os litígios, e somos acostumados a ouvir coisas do tipo “*Vamos resolver isso no tribunal!*”, pois o senso-comum tende a pensar que o meio judiciário é o único responsável pela pacificação da sociedade. Alguns acreditam que, tendo uma resposta de uma instituição tal qual o Judiciário, tem uma resposta “definitiva” e “inquestionável” sobre seus problemas, muitas vezes subjetivos e que poderiam ser passíveis de uma mediação de conflitos com resultados muito mais amistosos. A cultura de terceirizar a resolução de um problema dá preferência às soluções ditadas por um juiz, além de causar uma sobrecarga no sistema, que muitas vezes nem é a melhor forma de resolver um conflito. Os programas com fim em mediação de conflitos são essenciais nesse contexto, pois evitam muitos processos desnecessários.

Nesse contexto avança a desjudicialização, através de edição de normas que permitem a transferência de funções que até então eram desempenhadas pelo Judiciário para serem resolvidas pelos cartórios extrajudiciais, sobretudo nas situações onde não há litígios. O fenômeno acabou tornando-se uma ferramenta de acesso à justiça e cidadania, já que começou

a atender demandas que o Judiciário já não dava conta. A desjudicialização tornou o acesso à justiça mais plural, célere e seguro, evitando o abarrotamento do sistema judiciário, contribuindo para a redução da pressão sobre os tribunais abarrotados. Concretizar determinado direito por uma via não judicial alivia a sobrecarga dos Tribunais, problemas com alto custo, burocratização, complicações procedimentais, entre outros. Além disso, as mediações e conciliação notariais ajudam o acesso a uma ordem jurídica justa e à pacificação social através da prevenção de litígios. Em um cenário tortuoso, a desjudicialização teve sua origem logo como um mecanismo que assegura o acesso à justiça aos cidadãos. Por outro lado, estas só existem pela insuficiência do Judiciário, que não acompanha as transformações sociais - e estas contribuem, para alguns autores, tanto quanto para a desjudicialização como para a judicialização. Sendo assim, pode-se até dizer que tanto a judicialização quanto a desjudicialização decorrem de causas naturais e/ou até acidentais. A diferença é que a desjudicialização estabelece-se a partir do limite do Judiciário, que não dá conta da solução, fazendo nascer outras possibilidades mais satisfatórias de resoluções de conflitos.

Além disso, há as serventias extrajudiciais, frutos do serviço notarial e registral no Brasil. Estas, em colaboração com o Estado, representam os delegatários dotados de fé pública, que podem exercer atividades tal qual o Poder Judiciário, mas de maneira mais célere. Tendo os princípios fundamentais como garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos e sendo fiscalizados pelo Judiciário, estas se apresentam como método eficiente para atender algumas demandas mais simples, que não necessitam ir a tribunal. Além de ser um serviço de direito público, os notários e registradores são vistos como profissionais do direito, submetidos à observância dos princípios da administração pública. Atualmente, com as sete espécies de serventias extrajudiciais, é muito mais fácil o acesso à justiça, na medida em que existem Cartórios por todo o território brasileiro. Para isso a influência do Novo Código de Processo Civil foi de grande importância, pois este trouxe uma maior solidez e segurança para os serviços extrajudiciais, além de permitir a coletivização de demandas e o incentivo aos meios consensuais. Destaca-se, nas medidas do Novo Código, o instituto da Usucapião como forma de aquisição de propriedade, móvel ou imóvel em razão do decorrer do tempo.

Foi após o Novo Código que houve um aumento na atenção dos serviços de solução de litígios no âmbito judicial, validando métodos de mediações e conciliações extrajudiciais. Como visto no trabalho, todo meio de prevenir ou aplacar conflitos que podem ir ao Judiciário é válido para a desobstrução do mesmo, visto a cultura da litigância.

Ademais, além de instrumentos e medidas mirabolantes, vale lembrar que ainda é necessário combater a cultura da litigância como um vício social em sua causa. O objetivo deve ser perseguir uma política judiciária de prevenção, de redução e educativa para a solução de conflitos, tanto na esfera judicial como fora dela. No entanto, a cultura da litigância não anula os progressos quanto ao acesso à justiça conquistados através do fenômeno da desjudicialização e das serventias notariais.

No mais, foi visto ao decorrer do trabalho que a cidadania e o acesso à justiça devem andar de mãos dadas, pois uma influencia diretamente na outra. Além dos mecanismos mencionados no trabalho, também vale destacar que uma nova compreensão sobre a resolução de conflitos também ajudaria muito na questão da cultura do litígio. Com uma nova compreensão de justiça, talvez não tão limitada ao sistema judiciário, mas como a justiça em si mesma, pode fazer-se despertar uma nova mentalidade capaz de eliminar essa cultura da litigância e para uma nova forma de cidadania.

Também existem possibilidades ligadas às serventias extrajudiciais no que tange a fiscalização e arrecadação de tributos. Já existe a cooperação de notários e registradores no combate a corrupção e à lavagem de dinheiro, que é inerente à atividade que desempenham, e programas como o GAFI e o Cadastro Único de Clientes. Além disso, a maioria dessas atividades são inerentes à atividade cartorária, tornando-se um instrumento fundamental para a fiscalização tributária do país, já que toda compra ou venda de imóvel é imediatamente comunicada à Receita Federal.

Pelo prisma das serventias extrajudiciais, podemos ver os serviços estatais alcançando todo o território brasileiro, principalmente por meio dos Cartórios de Registro Civil que depois da Lei 13.484/2017 também prestam serviços de Ofícios de Cidadania, ampliando significamente o acesso à justiça. Ainda podemos esperar, no futuro, cada vez mais atividades cartorárias ligadas ao sistema de *blockchain*, uma vez que este é muito mais célere e pode ser feito a distância. Percebe-se que a implementação desta tecnologia ainda está em fase inicial aqui no Brasil, no entanto a inerência da sua facilidade no sentido de celeridade, acessibilidade, entre outros, deve se destacar e pode até servir como alternativa a diversas atividades feitas em cartórios hoje em dia.

Por fim, podemos dizer que as serventias notariais têm um papel fundamental como ferramentas de desjudicialização e acesso à justiça. Elas valem-se efetivamente como ferramenta de desafogamento do Poder Judiciário e oferecem mais celeridade, eficiência e segurança jurídica, como alternativa igualmente eficaz em sua esfera extrajudicial.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Larissa Candida de. **Blockchain e os cartórios extrajudiciais brasileiros: (in)viabilidade?**; Orientador: Me. Rivaldo Jesus Rodrigues. 2020. 50 f. Monografia (Bacharel em Direito) - UniEVANGÉLICA, Anápolis, 2020.

ALVES, Pedro. LAIGNER, Rodrigo. NASSER, Rafael, ROBICHEZ, Gustavo. LOPES, Hélio. KALINOWSKI, Marcos. Desmistificando Blockchain: Conceitos e Aplicações, In: C. Maciel, J. Viterbo (Orgs). **Computação e Sociedade**, Sociedade Brasileira de Computação. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~kalinowski/publications/AlvesLNRLK20.pdf>. Acesso em: 21 de dez de 2022.

AMARAL, Ana Paula.; COSTA, Nilton César.; GAARCEZ, Tânia Regina Silva. A cultura da litigância e a autocomposição no Brasil. **Revista Contrivuciones a las Ciencias Sociales**. Março de 2020.

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Do acesso ao judiciário ao acesso à justiça: caminhos para a superação da cultura do litígio processual por vias autocompositivas e extrajudiciais. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**. Rio de Janeiro. Ano 16, v. 23, n1. Janeiro a Abril de 2022. pp. 1021-1052.

BACELLAR, Rogério Portugal. **A função social de notários e registradores**. São Paulo, 07 set. 2011. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/a-funcao-social-de-notarios-e-registradores-bskxx9ep2y44etb7x4mp49w7i/>. Acesso em: 01 dez de 2022

BOLZANI, Henrique. **A responsabilidade civil dos notários e registradores**. São Paulo: LTr, 2007.

BRANDELLI, Leonardo. A função econômica e social do registro de imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil. **Boletim do IRIB em Revista**. São Paulo, v. 323, p. 48-61, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: **Diário Oficial da União**. Brasília, 4 out. 1988.

BRASIL. Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1950.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1973.

BRASIL. Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o artigo 236 a Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União**, de 21 de novembro de 1994.

BRASIL. Lei n. 9.307 de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial da União**, 24 de Setembro de 1996.

BRASIL. Resolução nº 35, de 24 de abril de 2007. Disciplina a aplicação da Lei nº 11.441/07 pelos serviços notariais e de registro. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2017. Acesso em: 05 dez de 2022.

CAMARGO, Bárbara Galvão Simões de. **A tempestividade da prestação da tutela jurisdicional como requisito essencial à efetividade do direito**. 2014. 244 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2014.

CAMARGO, Barbara; COSTA, Yvete. Acesso à tutela jurisdicional: direito ou punição? CONPEDI. UNICURITIBA (Org.). **Acesso à justiça II**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/tvzbjiq9/Ai0v70RmxvhD94qO.pdf>>. Acesso em: 1 nov 2022.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. **Acesso à Justiça e Cidadania**. Chapecó: Argos, 2003

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Aérgio Antonio Fabris, 1988.

CARDOSO, Camila Caixeta. **As serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização**. Belo Horizonte: Fundação Mineira de Educação e Cultura. FUMEC, 2016. 116 f. enc.

CAVALCANTE, Tatiana Maria Naufel. **Cidadania e Acesso à Justiça** [in línea]. Dissertação (Trabalho do Curso de Mestrado em Direito). Santa Catarina-PR, Brasil: Universidade Federal de Santa Catarina, Março 2011, 22 p. [Data de acesso: 22 de Outubro 2022]. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32195-38277-1-PB.pdf>>. Acesso em 19 de dez. de 2022.

CENEVIVA, Walter. **Lei de Registros Públicos Comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CÉSAR. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**. 9 de agosto de 2019. Disponível em <<http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-e-desjudicializacao>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 30. ed. **Rev., Atual. e Aum.** São Paulo: Malheiros, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual de 2011**, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021** / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 88**, de 01º de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/10/Provimento-n.-88.pdf>. Acesso em 25 de mai. de 2020. Acessado em 19 de dez. de 2022.

COSTA, Valestan. A atividade notarial, o inventário, o divórcio e a separação administrativos - A Lei nº 11.441/-7. **Anoreg MS**. Disponível em: <https://anoregms.org.br/noticias-anoreg/a-atividade-notarial-o-inventario-o-divorcio-e-a-separacao-administrativos-a-lei-no-11-44107-por-valestan-milhomem-da-costa/>. Acesso em 8 de dez de 2022.

DAHLKE, Cássia. O registro civil e o bem jurídico fundamental da cidadania sob o viés contemporâneo. **Migalhas**. 4 de Agosto de 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/349576/o-registro-civil-e-o-bem-juridico-fundamental-da-cidadania>>. Acesso em 20 de dez de 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GENTIL, Alberto. **Registros Públicos**. São Paulo, Editora Método, 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Novas tendências do direito processual**: de acordo com a Constituição de 1998. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRATA NETO, Caetano (Coords.). **Mediação e gerenciamento do processo**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 3-6.

GUSSON, C. Cartórios de Notas do Brasil agora usam blockchain para reconhecimento de firma. **Cointelegraph Brasil**. 18 de outubro de 2021. Disponível em: <https://cointelegraph.com.br/news/notaries-in-brazil-now-use-blockchain-for-notarization>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

HILL, F. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro. Ano 15, v. 22, n. 1. Jan/abr. 2021.

JUNIOR, M. Desjudicialização – Acesso à justiça e direitos indisponível – como equacionar os novos paradigmas sociais entre o judicial e o extrajudicial. **Revista Esmat**. Ano 12, n. 19. Jan a Jun de 2020

LIMA, Eliza. Cultura de Litigância: você sabe o que é? **Politize**, Florianópolis. 28 de jan. 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/cultura-de-litigancia/>>. Acesso em 01 de nov. 2022.

LOBATO, Thaynara. **O direito notarial e registral aliados ao processo de desjudicialização**. 2020. 50 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, UNIFACIG, Manhuaçu - MG, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos – teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Método, 2013.

LUCCHESI, Erika. *et al.* Desjudicialização do Poder Judiciário, função social dos cartórios e cartorização dos serviços. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**. Ribeirão Preto – SP. a. I, n. 1, p. 87-98, jan./dez., 2013.

MACEDO, Diego. A contribuição das serventias extrajudiciais para a redução do número de processos no poder judiciário. **Revista de Direito Notarial**. v. 3. n. 2. Jul-dez. 2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. A desjudicialização como forma de acesso à justiça. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 29 jul. 2014. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/40301/a-desjudicializacao-como-forma-de-acesso-a-justica>>. Acesso em: 20 de dez 2022.

MELO, José Tarcízio de Almeida. **Direito Constitucional do Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MENDES, Gilmar, Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 2 ed. São Paulo: Celso Rastos Editor, 1999.

MIRANDA, Marcone Alves. Desjudicialização das Relações Sociais: Garantia da Aplicabilidade do Princípio Constitucional da Efetividade e Celeridade nas Soluções dos Litígios. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 12 jan 2010, 12:56. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/19098/desjudicializacao-das-relacoes-sociais-garantia-da-aplicabilidade-do-principio-constitucional-da-efetividade-e-celeridade-nas-solucoes-dos-litigios>. Acesso em: 20 nov 2022.

NASCIMENTO, Irley; VARELLA, Marcelo. Tabelaões e Registradores nos arranjos institucionais de Políticas Públicas Brasileiras de Desjudicialização. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. Programa de Pós-graduação da PUC-Rio. Rio de Janeiro, edição nº 51. 2017. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/863>>. Acesso em: 10 out. 2022

PAIVA, J. **Novo CPC e as repercussões nas atividades notariais e registrais**. 2017. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/02/CPC-E-AS-REPERCUSSOES-NAS-ATIVIDADES-NOTARIAIS-E-REGISTRAIS-26.09.17.pdf>> Acesso em 19 de dez. de 2022.

PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça na Constituição**. São Paulo: LTr, 2008.

PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (org). **História da cidadania**. 2.ed.São

Paulo: Contexto, 2008.

PINTO, Alexandre. Direitos Fundamentais Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade. **Revista da EMERJ**, v.12, n. 46, 2009.

PINTO, José Augusto Rodrigues, **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**, Editora LTr, 1998.

QUARANTA, Roberta Madeira. **A função notarial e registral como método eficiente e adequado de prevenção de litígios**. 2010. Site do Colégio Registral do Rio Grande Do Sul. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17639/a-funcao-notarial-e-registral-como-metodo-eficiente-e-adequado-de-prevencao-de-litigios>> . Acesso em 15 de nov. de 2022

RIBEIRO, D. Judicialização e desjudicialização. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, n. 199 jul./set. 2013.

RICCI, Erwin Rodrigues; SILVA, Juvêncio Borges. Ofícios da Cidadania nos Cartórios de Registro Civil como Forma de Concreção dos Direitos Fundamentais à Cidadania e Nacionalidade. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 7, Out/2019, p.136-152.

SÁ, Paula Costa e. O acesso ao sistema judicial e os meios alternativos de resolução de controvérsias: alternativas e complementariedade. **Revista de Processo**, São Paulo, 2008.

SANTOS, Moacyr Amaral dos. **Primeiras linhas do direito processual civil**. 25ª ed. V. 1. São Paulo: Saraiva, 2007

SILVA, Juvêncio. O acesso à justiça como direito fundamental e sua efetivação jurisdicional. **Revista de Direito Brasileira**. Ano 3, vol 4. Jan-abril. 2013

SILVA, Érica. TARTUCE, Fernanda. O novo CPC e os atos extrajudiciais cartoriais: críticas, elogios e sugestões. **Revista Magister de direito civil e processual civil**. Porto Alegre, Magister, 2004. v. 12, n. 71, p. 19–40, mar./abr., 2016.

VIEIRA, Valdecir. **O papel das serventias notariais e registrais**. 2021. 280 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2021.