

# A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2023.60.13811>

Submetido em: 19/12/2022

Aceito em: 25/09/2023

**Ricardo Goretti**

Faculdade de Direito de Vitória. Vitória/ES, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/5152960082734330>. <https://orcid.org/0000-0002-1933-0507>

**Fabiana Aurich**

Faculdade de Direito de Vitória. Vitória/ES, Brasil.  
<http://lattes.cnpq.br/1605205036674614>. <https://orcid.org/0000-0003-2532-8662>

## RESUMO

O presente artigo aborda os meios de solução de conflitos atualmente existentes nas serventias extrajudiciais e como os respectivos procedimentos podem ser considerados mecanismos de efetivação do princípio do acesso à Justiça. Trata-se de tema atual e relevante em razão de todo movimento de desjudicialização atualmente vivido aliado à crise de administração da Justiça. A pesquisa tem por objeto o estudo dos procedimentos que antes eram de monopólio do poder Judiciário e que hoje são tratados pelas serventias extrajudiciais, observando-se que a solução promovida por estas consubstancia a efetivação do acesso à Justiça. Pelo método dedutivo, busca atribuir resposta para o seguinte problema de pesquisa: As serventias extrajudiciais podem ser consideradas centros multiportas de gestão de conflitos, capazes de contribuir para a efetivação do direito fundamental de acesso à Justiça no Brasil? Percorrem-se os seguintes itens de desenvolvimento a fim de obter a resposta: primeiramente é analisado o movimento do acesso à Justiça e seu conceito; em seguida passa-se a apresentar o contorno da crise que assola o poder Judiciário brasileiro e ao final examina-se se as serventias extrajudiciais podem ser consideradas centros multiportas de solução de conflitos aptas à efetivação do direito fundamental em estudo. A conclusão é a de que a solução de conflitos pelas serventias extrajudiciais, por ser adequada e tempestiva, confere ao cidadão um efetivo acesso à Justiça.

**Palavras-chave:** acesso à Justiça; sistema multiportas; serventias extrajudiciais; desjudicialização.

## THE CONSENSUAL RESOLUTION OF CONFLICTS THROUGH EXTRAJUDICIAL SERVICES AS A WAY OF ACHIEVING ACCESS TO JUSTICE

## ABSTRACT

This article addresses the means of conflict resolution currently existing in extrajudicial services and how the respective procedures are mechanisms for implementing the principle of access to justice. This is a current and relevant topic due to the entire movement of dejudicialization currently experienced, combined with the crisis of effectiveness that plagues the Judiciary. The object of the research is the study of procedures that used to be the monopoly of the Judiciary Power and that today are dealt with by extrajudicial services, and the solution promoted by them embodies the effective access to justice. Through the deductive method, it seeks to assign an answer to the following research problem: Can extrajudicial services be considered multiport conflict management centers capable of contributing to the realization of the fundamental right of access to justice in Brazil? The following items of development are covered in order to obtain the answer, first the movement of access to justice and its concept is analyzed, then it presents the outline of the crisis that devastates the Brazilian Judiciary Power and at the end it examines whether the extrajudicial services can be considered multiport conflict resolution centers able to put into effect the fundamental right under study. The conclusion is that the solution of conflicts by extrajudicial services, being adequate and timely, gives the citizen effective access to justice.

**Keywords:** access to justice; multi-door system; notary; de-judicialization.

## 1 INTRODUÇÃO

Os conflitos são inerentes às relações humanas, enquanto existir humanidade existirão conflitos, desta forma evitar ou resolver todas as desavenças do mundo é algo utópico, infactível.

Não obstante a impossibilidade real de total e plena pacificação social, é necessário administrar e gerir os conflitos de maneira adequada, ou seja: mediante emprego do método que melhor atenda às particularidades de cada caso concreto.

A forma mais comumente utilizada de solução de conflitos é a adjudicada, em que o poder Judiciário substitui a vontade das partes e decide com quem fica o objeto litigado, sendo esta a forma mais comum, uma vez que no Brasil está bem arraigado culturalmente que os conflitos devem ser resolvidos pelo poder Judiciário.

Na medida em que sociedades crescem, os conflitos aumentam e cresce cada vez mais o número de processos em andamento no poder Judiciário brasileiro. Processos ingressam, processos não são julgados em tempo hábil, o estoque aumenta, a Justiça colapsa e o princípio do acesso a uma Justiça efetiva e digna torna-se cada vez mais prejudicado.

Desta forma, tem-se atualmente um poder Judiciário que se encontra cada dia mais sobrecarregado e, por mais que aumente sua estrutura e força de trabalho, a fim de tentar solucionar os conflitos ingressos, acumulam cada vez mais e mais – em seu estoque – os que não consegue solucionar. O problema é cíclico e a solução não consiste em simplesmente aumentar a estrutura do Judiciário para atender ao aumento da demanda.

Diante dessa crise na administração da Justiça (Santos, 2019, p. 348) e da conseqüente violação do direito de acesso a ela pela não entrega do bem da vida àqueles que buscam solução de seus conflitos, iniciou-se um processo necessário de desjudicialização, o qual, não obstante ter efetivamente ganhado força com a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, teve início bem antes com as alterações promovidas no Código de Processo Civil e com a publicação da Lei nº 9.307/96, a Lei de Arbitragem, ou seja, há mais de 20 anos.

Especificamente no que diz respeito às serventias extrajudiciais, a delegação para a solução de conflitos iniciou-se, efetivamente, em 2007 com a Lei 11.441, que alterou o Código de Processo Civil, prevendo a possibilidade de realizar separações, divórcios e inventários diretamente nos Cartórios.

Após a Lei nº 11.441/2007, leis e provimentos do Conselho Nacional de Justiça passaram a conferir aos Cartórios competência para a solução de algumas espécies de demandas consideradas como de dispensadas de intervenção jurisdicional, a exemplo do divórcio consensual sem filhos menores ou incapazes, o inventário de bens quando há acordo e inexistentes herdeiros menores ou incapazes, a usucapião, entre outros.

A solução de conflitos por um ato notarial ou registral, conforme for o caso, além de possuir a mesma força coercitiva das sentenças judiciais, tendo caráter de definitividade, é elaborada sem a utilização de recursos públicos e de forma célere e efetiva.

A presente pesquisa, assim, parte do pressuposto de que há uma crise na administração da Justiça, em decorrência disso o princípio do amplo acesso encontra-se prejudicado, sendo necessário e imperioso desjudicializar. Uma das possibilidades adequadas que ao mesmo tempo viabilizam o pleno acesso à Justiça é a delegação da solução de alguns conflitos às serventias extrajudiciais.

O estudo, assim, busca resposta para o seguinte problema: As serventias extrajudiciais podem ser consideradas centros multiportas de gestão de conflitos, capazes de contribuir para a efetivação do direito fundamental de acesso à Justiça no Brasil? A hipótese trabalhada é a de que o direito ao acesso à Justiça não é efetivamente concretizado em razão da crise na administração da Justiça, sendo as serventias extrajudiciais um caminho viável à solução do problema.

O processo de construção de uma resposta passa pelo desenvolvimento de reflexões que serão dispostas em três itens: conceito e escorço histórico de acesso à Justiça; a crise de efetividade do poder Judiciário e as serventias extrajudiciais como centros multiportas e instituições adequadas à promoção do efetivo acesso à Justiça.

Primeiramente, são explicitados os aspectos conceituais do princípio do acesso à Justiça, o movimento universal e os três obstáculos apresentados por Mauro Cappelletti e Bryan Garth.

Na sequência, apresentam-se dados sobre a movimentação de processos no poder Judiciário, tratando, neste ponto, sobre a atual crise na administração da Justiça e como isto afeta diretamente o princípio do amplo acesso e outros dele dependentes.

Por fim, é abordada a atuação das serventias extrajudiciais no campo da desjudicialização, tratando dos procedimentos atualmente geridos por estas instituições e apresentando possibilidades de futuras delegações de competências, demonstrando, por fim, como a solução dos conflitos realizada pelos Cartórios promove de forma adequada e tempestiva o acesso à Justiça.

O método utilizado é do tipo dedutivo, que parte de argumentos gerais para os particulares. O raciocínio que segue a linha dedutiva explica o conteúdo das premissas expostas, pela via do silogismo, ou seja, parte de duas premissas, para retirar uma terceira, que decorre logicamente das duas primeiras, denominada conclusão (Marconi; Lakatos, 2003, p. 92).

## 2 O MOVIMENTO UNIVERSAL DO ACESSO À JUSTIÇA

Inicialmente, é necessário abordar as dimensões – ou como alguns querem chamar, gerações – dos direitos e garantias fundamentais, visando a contextualizar historicamente o princípio do acesso à Justiça.

Os direitos de primeira dimensão são aqueles referidos nas Revoluções Americana e Francesa e dizem respeito aos direitos e liberdades individuais, tendo cunho puramente individualista e voltando-se contra o Estado. Trata-se, nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2016, p. 135), dos direitos que:

Referem-se a liberdades individuais, como a de consciência, de reunião, e à inviolabilidade de domicílio. São direitos em que não desponta a preocupação com desigualdades sociais. O paradigma de titular desses direitos é o homem individualmente considerado.

Ocorre que, no Estado liberal os problemas sociais foram deixados de lado, surgindo então, com o crescimento populacional, a necessidade de o Estado atuar mais ativamente na solução dessas demandas sociais, aparecendo, assim, os direitos e garantias de segunda dimensão, estes consistentes na necessidade de promover igualdade e justiça social, bem como o direito de ter do Estado não somente uma permissão de liberdade do homem, mas uma ação visando a assegurar a aplicabilidade dos direitos existentes.

Por fim, tem-se os direitos de terceira dimensão, que consistem naqueles em que se busca a proteção, não do homem considerado individualmente, mas sim da coletividade.

Apresentado o panorama das dimensões dos direitos e garantias fundamentais, tem-se que, em nosso ordenamento constitucional, o princípio do acesso à Justiça encontra-se previsto no artigo 5º, inciso XXXV e consiste no direito de não ter uma lesão ou ameaça a direitos excluídos da apreciação do poder Judiciário, caracterizando-se “como direito fundamental de segunda dimensão, pois visa garantir a obrigação de fazer do Estado de proporcionar meios adequados para a concretização de uma vida digna” (Sardinha, 2021, p. 18).

Acrescentou-se, posteriormente, por meio da Emenda nº. 45/2004, a necessidade da razoável duração do processo, adicionando ao princípio do acesso à Justiça a necessidade de que este seja efetivo e tempestivo, ou seja, não basta viabilizar o acesso, é necessário que este gere satisfação às partes.

O princípio do acesso à Justiça é um direito fundamental de extrema importância, uma vez que é necessário para a garantia e efetivação de outros direitos fundamentais, posto que, por meio dele é que se concretiza determinado direito positivamente previsto. E é por esta razão que Cristiano de Lima Vaz Sardinha (2021, p. 14) salienta que: “...tal direito é, por lógica, a condição primeira e essencial, para que outros direitos que também são de natureza fundamental sejam efetivados.”

Desta forma, é necessária a efetivação deste direito, sob pena de que outros direitos fundamentais sejam esvaziados.

Diante dessa necessidade e a existência de obstáculos à efetivação do amplo acesso, Mauro Cappelletti iniciou uma pesquisa, na cidade italiana de Florença, que teve por fim identificar as causas e efeitos produzidos por obstáculos à efetivação do acesso à Justiça, bem como apresentar propostas à amenização desses óbices.

A pesquisa transcendeu os limites territoriais do país-sede, envolvendo pesquisadores, juristas, sociólogos, antropólogos, políticos e psicólogos de diferentes nacionalidades, tratando-se “da mais importante investigação já realizada sobre a temática do acesso à Justiça” (Goretti, 2021, p. 103). Este estudo desencadeou o chamado “movimento universal de acesso à Justiça”, dedicando-se ao estudo das causas, dos efeitos produzidos e das medidas de amenização dos obstáculos econômicos, organizacionais e processuais à efetivação do direito de acesso à Justiça. Ao conjunto de medidas identificadas e propostas para o combate aos referidos entraves deu-se o nome de “ondas renovatórias do acesso à Justiça”.

De acordo com Cappelletti e Garth (1988, p. 21), para se ter um efetivo acesso à Justiça, é necessária a total paridade de armas, ou seja, deve-se “superar” a desigualdade existente entre as partes no processo.

O primeiro obstáculo é o econômico e consiste na onerosidade financeira do litígio para as partes, tanto no que diz respeito à falta de informações necessárias à existência e defesa de direitos, como a impossibilidade de arcar com os honorários advocatícios e as custas judiciais. A primeira onda buscou promover medidas de combate a estes obstáculos, visando a equilibrar a força entre as partes e viabilizar o acesso à Justiça.

Cappelletti e Garth (1988, p. 21) registram que: “Pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis a serem utilizados, têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas”. Desta forma, é clara a desigualdade com relação àqueles que não possuem recursos econômicos, tanto para custear os honorários e demais despesas do processo como para obter as informações necessárias à defesa de seus direitos.

A partir daí, surgem propostas visando a minimizar essa quebra de isonomia gerada pela diferença econômica entre as partes, surgindo, assim, por exemplo, a assistência judiciária gratuita aos mais necessitados.

O segundo obstáculo é o organizacional, o qual, por sua vez, consiste no conjunto de entraves que dificultam a efetivação de direitos difusos e coletivos no âmbito do processo judicial, tendo em vista que o sistema processualista era inteiramente voltado à proteção dos direitos individuais. Na segunda onda, assim, o que se buscou foi o enfrentamento destes obstáculos processuais visando a contornar o entrave organizacional do acesso à Justiça.

De acordo com Cappelletti e Garth (1988, p. 49), essa onda “forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais”. Isso porque, embora as legislações processuais tenham sido editadas almejando a tutela de direitos individuais, com a evolução da sociedade os direitos difusos e coletivos passaram a ser uma realidade e não havia norma processual adequada à solução das respectivas demandas, dadas suas peculiaridades.

Nesse momento, o objetivo foi estudar a proposição de mudanças na legislação processual a fim de adequar alguns institutos à realidade desses novos direitos, tais como a legitimação ativa, a citação, a coisa julgada, entre outros.

Por fim, o terceiro obstáculo é o processual e diz respeito aos entraves de ordem técnica relativos ao processo e que dificultam ou impedem o cumprimento dos seus escopos social, jurídico e político. Na terceira onda do movimento universal de acesso à Justiça, visando a amenizar o terceiro obstáculo, estabeleceu-se um conjunto de medidas a partir de duas frentes de ação: a primeira, na realização de alterações legislativas no sentido de simplificar a legislação processual, retirando o excesso de formalismo desnecessário à segurança jurídica; a segunda no estabelecimento de medidas de fomento e difusão dos métodos alternativos de solução de conflitos ao processo judicial.

A pesquisa coordenada por Mauro Cappelletti constatou que a mitigação de disparidades econômicas e a adequação da norma processual aos direitos difusos e coletivos não era suficiente. Subsistia a necessidade de reformas processuais de simplificação de procedimentos e de mecanismos alternativos de solução de conflitos visando à redução da morosidade do processo e à prestação de uma Justiça de qualidade.

É nessa última onda que aparecem os métodos alternativos de solução de conflitos e a necessidade de criação de políticas e promoção de reformas com o escopo de melhoria da gestão do poder Judiciário. O objetivo final é a obtenção de um acesso à Justiça tempestivo e eficiente

O presente artigo situa-se na terceira onda de acesso à Justiça e propõe formas de amenização dos efeitos produzidos pelos obstáculos processuais, especialmente por meio de medidas de desjudicialização de procedimentos para o âmbito das serventias extrajudiciais.

É de ser registrar, ainda quanto a este ponto, que para se ter efetivo acesso à Justiça não basta tão somente viabilizar e proporcionar o acesso formal (este viabilizado tanto pelo poder Judiciário como pelas serventias extrajudiciais ou por qualquer outra forma de solução de conflitos), é necessário que se confira às partes a solução mais adequada ao seu problema.

O presente estudo adota o seguinte conceito de acesso à Justiça:

...é o direito fundamental a uma tutela ou prestação com potencial para consagração de uma ordem de valores, direitos e interesses essenciais para o indivíduo que se encontre em situação de lesão ou ameaça a direito (Goretti, 2021, p. 92-93). Um direito que pode ser consagrado mediante o percurso de diferentes vias, desde que efetivas (que pacifiquem o conflito), tempestivas (que produzam resultados em um prazo razoável) e adequadas (que atendam às particularidades do caso concreto) (Goretti, 2021, p. 92-93).

Ou seja, para se efetivar o princípio do acesso à Justiça é necessário, a além do acesso aos órgãos judiciários e entrega da prestação jurisdicional em tempo hábil, que a solução do problema seja adequada às particularidades daquele caso concreto, que é o que será tratado na presente pesquisa, apresentando a satisfação de todas estas exigências por meio da solução dos conflitos realizadas pelas serventias extrajudiciais.

### 3 CONTORNO DA CRISE NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E A POLÍTICA NACIONAL DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Sabe-se que o poder Judiciário vivencia, atualmente, uma crise na administração da Justiça ocasionada pelo excesso de processos em tramitação aliada à enorme quantidade de outros novos que ingressam diariamente.

O litígio e a necessidade de obter um pronunciamento judicial é algo, infelizmente, cultural. Diante disso, quaisquer tipos de conflitos, sejam eles solucionáveis ou não por meio de acordo, acabam por desaguar naturalmente no poder Judiciário.

De acordo com Gladys Álvarez (2003, p. 15),

los sistemas judiciales atraviesan una profunda crisis. Así lo han evidenciado las encuestas realizadas em vários países latino-americanos durante la última década, para medir la opinion de la ciudadanía. Sus resultados han sido alarmantes y elocuentes.<sup>1</sup>

A crise do sistema judicial, como se vê, não é algo peculiar do Brasil. De acordo com a autora citada, em pesquisa realizada em alguns países da América Latina, observa-se um percentual alto de insatisfação da população com o poder Judiciário, seja em razão da morosidade do julgamento dos processos, seja em virtude da insatisfação com as decisões proferidas.

Da mesma forma ocorre em países da Europa e nos Estados Unidos. Tal constatação se extrai da entrevista concedida por Frank Sander a Mariana Crespo (Crespo; Almeida; Almeida, 2012, p. 31), em que o professor destaca que suas pesquisas acerca do sistema multiportas tiveram início em razão da verificação da insatisfação social do trabalho do poder Judiciário da Suécia no que diz respeito à solução dos conflitos familiares e, ainda, em razão da insatisfação popular com a administração da Justiça nos Estados Unidos. Ou seja, a crise da Justiça é algo que intriga a população tanto de países em desenvolvimento como de países desenvolvidos.

Pois bem, no Brasil a crise na administração da Justiça consta delineada e publicizada no Relatório “Justiça em Números”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça anualmente, documento este produzido com base em dados e informações relativas ao ano-base anterior.

<sup>1</sup> Os sistemas judiciais atravessam uma profunda crise. Assim havia sido evidenciado pelas pesquisas realizadas em vários países latino-americanos durante a última década, para medir a opinião dos cidadãos. Seus resultados têm sido alarmantes e eloquentes.

O último documento publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem como referência o ano de 2021 (CNJ, 2022), destacando-se que as informações ali constantes têm por base dados referentes às estatísticas de gastos e julgamentos informados periodicamente pelos Tribunais integrantes do Sistema de Estatística do Poder Judiciário Brasileiro (estando excluídos deste o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, os quais possuem relatório próprio).

Alguns dados e informações mostram como essa crise é atual, como ela se agrava a cada ano e leva à constatação de que **é impossível solucioná-la** mediante o simples aumento de pessoal e estrutura de forma proporcional ao crescimento de demanda.

Do relatório verifica-se que 91,5% dos recursos financeiros do poder Judiciário são destinados ao custeio de recursos humanos, entre estes compreendidos os magistrados, servidores, estagiários, terceirizados e outros. Os demais 8,5% são destinados a outras despesas, como tecnologia e material de expediente (CNJ, 2022, p. 54). Ou seja, o Judiciário gasta quase todo seu orçamento com força de trabalho e mesmo assim a sua prestação de serviço é inefetiva.

Extrai-se, ainda, do relatório, que o poder Judiciário conta com 20,7% de cargos vagos de magistrados e 18% de cargos de servidores (CNJ, 2022, p. 95-96), somando-se a isso 5,6% de absenteísmos de magistrados.

De outro lado, há uma sobra de número de processos, o que gera uma desproporção entre força de trabalho e serviço. No que diz respeito ao congestionamento processual, dada a quantidade de processos em andamento e o ingresso de mais e mais processos, constata-se do Relatório que, ao final de 2021, restaram pendentes de julgamento na Justiça Estadual 60.936.545 casos, foram julgados 17.687.984 e ingressaram novos 19.581.103 (CNJ, 2022, p. 58).

Ou seja, há uma defasagem de pessoal, a cada ano o poder Judiciário acumula mais e mais processos em seu estoque e a cada dia mais e mais novas demandas surgem, gerando um problema sem fim pois, ainda que se preencha o número de cargos existentes, aumente-se cada vez mais a estrutura física e humana da Justiça, em algum momento, mais adiante, se retornará à mesma situação.

Quanto ao ponto, destaca-se trecho do Relatório do Conselho Nacional de Justiça acerca do tempo necessário para o julgamento das demandas acumuladas, sem o ingresso de novas causas. Confira-se:

Tal volume de acervo processual significa que, mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos(as) magistrados(as) e dos(as) servidores(as), seriam necessários aproximadamente 2 anos e 10 meses de trabalho para zerar o estoque. Esse indicador pode ser denominado como “Tempo de Giro do Acervo”. O tempo de giro do acervo é calculado pela razão entre os pendentes e os baixados. Na Justiça Estadual, o resultado é de 3 anos e 2 meses; na Justiça Federal, é de 2 anos e 8 meses; na Justiça do Trabalho, é de 1 ano e 10 meses; na Justiça Militar Estadual, é de 1 ano e 5 meses e nos Tribunais Superiores, é de 1 ano e 4 meses (CNJ, 2022, p. 107).

Baseado nisso, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, para fins de apuração do desempenho dos tribunais, a chamada “taxa de congestionamento”, a qual mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano. Quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos (CNJ, 2022, p. 126).

E registra o relatório, ainda, como estas taxas de congestionamento são relevantes, principalmente na Justiça Estadual, que possui taxa de congestionamento de 76,2%, os índices vão de 51,5% (TJRR) a 82,6% (TJSP) (CNJ, 2022, p. 126).

Dessa forma, de nada adianta ter uma enorme máquina, com inúmeros magistrados e servidores de apoio eficientes e capacitados, sistemas de Tecnologia da Informação e equipamentos de ponta, se há um enorme estoque a ser baixado e uma demasiada quantidade de demandas ingressando a cada dia.

Isso torna mais forte e real a necessidade de se buscar solução que promova o efetivo acesso à Justiça e, via de consequência, diminua a carga do poder Judiciário, permitindo que este se ocupe com o que realmente só ele irá solucionar.

A crise de administração da Justiça é tema complexo e que justifica a necessidade de criação de políticas e pesquisas visando a buscar medidas de combate aos entraves que dificultam ou inviabilizam a efetivação do direito fundamental de acesso à Justiça. Uma das políticas que foram estabelecidas pelo Conselho Nacional de

Justiça, está instrumentalizada na Resolução nº. 125/2010, trata-se da Política Judiciária Nacional de resolução adequada dos conflitos no âmbito do poder Judiciário, norma esta que consiste no ápice do movimento de desjudicialização que já vinha acontecendo no Brasil desde a reforma do Código de Processo Civil em 1995.

Primeiramente, importa salientar a utilização equivocada do conceito de desjudicialização, o qual não se resume no ato de retirar do Judiciário demandas já ingressas. O verdadeiro sentido da desjudicialização é mais profundo e vai além disso, trata-se do fenômeno que consiste na possibilidade de resolver conflitos sem a prestação jurisdicional do Estado.

Nesse sentido, destaca-se que:

A desjudicialização deve ser tratada como sinônimo de não judicialização, ou seja: como resultado útil da prevenção ou resolução de um conflito por vias extrajudiciais como a mediação, a conciliação, a negociação, a arbitragem ou um cartório extrajudicial (Goretti, 2021, p. 102).

Sendo assim, toda vez que há conciliação, mediação, arbitragem, ato lavrado administrativamente pelas serventias extrajudiciais, estar-se-á falando em desjudicialização, uma vez que por tais meios se soluciona um conflito sem a decisão do poder Judiciário

A Resolução nº 125/2010 vem para firmar esse movimento de desjudicialização e traz como pressupostos que: o direito ao acesso à Justiça implica acesso a uma ordem jurídica justa e efetiva; cabe ao poder Judiciário organizar os serviços prestados por outros mecanismos de solução de conflitos; é necessário incentivar e aperfeiçoar esses mecanismos bem como uniformizar a prática das formas conciliatórias existentes (BRASIL, 2010).

A política nacional em questão objetiva a modificação da cultura de que solução boa é a solução dada pelo Estado-Juiz, sustentando a ideia de que a melhor alternativa é aquela que prime pela harmonia entre as partes e dê ao conflito a solução mais adequada às suas peculiaridades, da forma mais célere possível.

Registra-se, por fim, que o escopo consistente na mudança cultural é o principal, mas a política nacional em exame tem outros objetivos periféricos, como proporcionar a qualidade dos serviços oferecidos, com a capacitação e remuneração de conciliadores e mediadores, pacificar de forma adequada e tempestiva os conflitos e reduzir a sobrecarga do poder Judiciário.

A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça é um grande avanço, prevê diversas regras acerca da conciliação e mediação e formas de estimular a desjudicialização de conflitos, no entanto, como norma, cujo próprio título prevê, aplica-se “no âmbito do poder Judiciário”, pecando ao manter em seu controle e em sua estrutura a solução consensual de conflitos, por exemplo, a necessidade de criação de Centro Judiciários de Soluções de Conflitos e Cidadania, formado por magistrados e servidores, ou seja, criou mais um órgão e mais uma atribuição para o poder Judiciário.

Nesse contexto, é importante esclarecer o conceito de desjudicialização a fim de demonstrar o equívoco da política quanto a este ponto.

Desjudicializar não significa desfazer-se de um processo judicial em curso, mediante a realização de acordo judicial. A desjudicialização deve ser tratada como sinônimo de não judicialização, ou seja, como produto da prevenção ou resolução de um conflito pelas vias extrajudiciais (Goretti, 2021, p. 102).

Assim, um dos equívocos da política criada pela Resolução nº 125/2010 do CNJ é prever a necessidade de promover solução adequada dos conflitos e fomentar o uso de métodos alternativos como a conciliação e mediação mantendo o poder Judiciário como porta de entrada de tais procedimentos, ou seja, a norma, ao invés de prever mecanismos de desjudicialização, traz mais uma função para este poder.

A Resolução nº 125/2010 prevê a possibilidade de realização de mediação e conciliação para órgãos que não os CEJUSCS, por exemplo, pelas serventias extrajudiciais, entretanto mantém concentrado no poder Judiciário a capacitação dos mediadores e o controle dessa atuação.

Desta forma, apesar do intuito da política nacional de promover o estímulo à utilização dos métodos alternativos de solução de conflitos a fim de promover um efetivo acesso à Justiça e, como consequência, aliviar a sobrecarga do poder Judiciário, o que ela fez foi criar mais um órgão em sua estrutura e mais atribuições para o Judiciário.

A efetivação do acesso à Justiça, e nesta se inclui a solução adequada de conflitos, não deve ficar concentrada no poder Judiciário, sendo possível atribuir a este órgão apenas a função de zelar para que o serviço seja prestado adequadamente. Criar mais órgãos e atribuições para esse poder não seria o mais prudente, quando o que se verifica é a necessidade de delegação de funções não essenciais a outros entes públicos e privados, como é o caso da solução consensual de conflito.

Enfim, para que a política seja eficaz e efetiva, o poder Judiciário, quando existente, deverá ser apenas o controle e fiscalização das entidades aptas a promover a gestão de conflitos, permitindo a estas que atuem de forma adequada à solução dos conflitos antes que estes cheguem à Justiça, deixando tarefas como a capacitação, por exemplo, a cargo de particulares.

#### 4 AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO CENTRO MULTIORTAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS APTAS A PROMOVER O EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA

Primeiramente, necessário conceituar a atividade notarial e registral e contextualizá-la dentro do Judiciário brasileiro e do sistema multiportas proposto por Frank Sander.

A atividade notarial e registral, apesar de ter tratamento legislativo recente, remonta à Idade Média, tempo em que sua existência era necessária para conferir a segurança jurídica e eficácia aos negócios e atos formalizados pelas partes.

Dada a inexistência de normas que regiam a atividade, usos e costumes faziam este papel. De acordo com Luiz Guilherme Loureiro (2016, p. 36),

destarte, o notário, tal como concebido atualmente, surgiu espontaneamente para fazer frente a necessidades básicas de segurança nos contratos e de tutela de direitos fundamentais da pessoa humana: trata-se de uma criação social e não de uma ficção legal. As primeiras leis de regulamentação da atividade notarial surgiram mais recentemente e tiveram por base usos e costumes já consolidados há séculos.

A atividade é regida, em termos gerais, pela Constituição Federal de 1988, Lei nº 8.935/94 e Lei nº 6.015/73, normas estas que dispõem que cabe aos serviços notariais a prática de atos dotados de fé pública, pela segurança, autenticidade, validade e eficácia.

Assim, os serviços notariais e de registro podem ser considerados como a atividade exercida pelo notário ou registrador de atendimento aos usuários, qualificando juridicamente suas vontades e orientando-os a praticar atos e negócios de forma adequada e segura.

A atividade notarial é exercida por um profissional com qualificação técnica e que, conforme o artigo 236 da Constituição Federal de 1988, recebe uma delegação do poder Judiciário, mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, sendo que o artigo 3º da Lei nº 8.935/94 dispõe que serão profissionais do Direito, à exceção do previsto no artigo 15, §2º da mesma lei quanto à possibilidade de não bacharéis em Direito prestarem o concurso desde que contem com dez anos de atividade na data da publicação do edital.

Do mesmo artigo 236 da Constituição Federal de 1988 consta, ainda, que a atividade notarial e registral tem natureza privada, entretanto é fiscalizada pelas Corregedorias locais. Isso significa efetividade e qualidade na prestação dos serviços, uma vez que estão ausentes os entraves burocráticos que a máquina pública exige.

Feitas estas considerações, tem-se que as serventias extrajudiciais, assim, são entidades de natureza privada que exercem atividades de caráter público por delegação do poder Judiciário.

Já no contexto do sistema ou corte multiportas de Frank Sander, onde estariam inseridas as serventias extrajudiciais?

De acordo com o sistema ou corte multiportas, idealizado por Frank Sander, há um centro dentro do Tribunal que promove a anamnese e triagem e direciona o conflito ao método ou porta mais adequada à sua solução. Explica Mariângela Meyer Pires Faleiro (Arabi *et al.*, 2021, p. 288) que:

O Sistema de Múltiplas Portas visa, portanto, orientar os litigantes sobre os diferentes mecanismos de tratamento do conflito, sugerindo a “porta” mais pertinente e adequada para a demanda apresentada. São consideradas “portas”, dentre outras, a mediação, a conciliação e a arbitragem como métodos alternativos de resolução de conflitos.

As serventias extrajudiciais podem consistir tanto em um centro multiportas, realizando a análise e encaminhando o conflito para a solução adequada, como pode consistir em uma das portas deste sistema, na medida em que identificando-se que a solução pode ocorrer em seu âmbito, para lá o conflito será direcionado.

As serventias extrajudiciais podem ser tanto centros multiportas como uma das portas dentro do sistema, afinal, tais instituições são conduzidas por profissionais de Direito aptos a atuar como *intake person* e também como gestores de conflitos e tendo em vista a sua capilaridade e proximidade dos cidadãos.

Uma vez que as serventias extrajudiciais são delegatárias do poder Judiciário e podem ser consideradas centro ou porta do sistema multiportas e, considerando, ainda, a crise vivida pelo poder Judiciário, o legislador pátrio tem definido, em suas políticas, manter a carga da Justiça tão somente as ações de jurisdição contenciosa, direcionando ao serviço extrajudicial as ações de jurisdição voluntária e outros procedimentos que historicamente tinham sua solução dada pelo poder Judiciário, mas que se concluiu pela desnecessidade de um pronunciamento do Estado-Juiz.

E assim, a partir deste movimento de desjudicialização, alguns procedimentos que antes tinham o monopólio do poder Judiciário foram delegados às serventias extrajudiciais.

O primeiro procedimento que foi delegado aos Cartórios foi o reconhecimento voluntário de paternidade por escritura pública ou escrito particular, previsto na Lei nº. 8.560/92 e regulamentado pelo Provimento nº 16/12. Antes desta norma todos os acordos de reconhecimento de paternidade eram levados ao poder Judiciário para homologação. A delegação destes atos ao extrajudicial gerou o alívio na sobrecarga do Judiciário e rapidez e eficiência na solução dos acordos de reconhecimento de paternidade.

Em seguida, considerado o ápice do movimento de desjudicialização para os Cartórios, tem-se a Lei 11.441/2007, que alterou o Código de Processo Civil de 1975 permitindo aos Cartórios a realização dos inventários, separações e divórcios nas serventias extrajudiciais, desde que as partes sejam capazes, haja mútuo acordo, assistência de advogado e, para os inventários, ausência de testamento.

A Resolução nº 35/2017 do Conselho Nacional de Justiça foi editada logo em seguida, tratando das normas procedimentais do inventário, separação e divórcios extrajudiciais.

No ano de 2012 é alterada a Lei nº. 9.492/97, que dispõe acerca dos protestos de títulos e documentos, prevendo a possibilidade de protesto das Certidões de Dívida Ativa das Fazendas Federal, Estadual e Municipal. Tal inovação foi de suma importância para o processo de desjudicialização e contribuiu de maneira importantíssima para o desafogo do poder Judiciário.

Na sequência, o novo Código de Processo Civil de 2015 é promulgado e consolida o procedimento de inventário e divórcio extrajudicial, acrescentando a possibilidade de realização, também, de dissolução de união estável e constando, de forma expressa, que as escrituras de separação, divórcio, dissolução e inventário são títulos hábeis ao levantamento de valores depositados em instituições bancárias. A esse respeito, destaca Marta El Debs (2020, p. 153) que: “acertou o legislador na regulamentação, vez que a questão era motivo de controvérsia com as instituições bancárias na vigência da Lei nº 11.441/2007 e Resolução CNJ 35, do mesmo ano”.

Outra novidade trazida pelo Código de Processo Civil de 2015 foi a alteração do artigo 216 da Lei nº. 6.015/73, permitindo a usucapião administrativa ou extrajudicial, mediante a lavratura de uma ata notarial atestando a posse e suas características e realização de um procedimento administrativo que se dará diretamente no Cartório de Registro de Imóveis.

Norma que também é de suma importância nesse processo é a de nº 13.484/2017, que promoveu alterações na Lei nº 6.015/73, permitindo a realização de retificação de registro diretamente pelas serventias extrajudiciais, desde que se trate de alteração que possa ser demonstrada por documentos e que não demande maiores ilações.

Tem-se, ainda, a possibilidade de retificação do registro civil em razão de mudança de sexo sem prévia ação judicial. Trata-se do Provimento nº 73/2018, que dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais mediante procedimento administrativo realizado no próprio Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais.

Há também os procedimentos de regularização fundiária e alienação fiduciária em garantia, previstos pelas Leis nº 13.465/2017 e 9.514/97, que preveem, em síntese, que o procedimento de impugnação e de consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário tramitarão administrativamente perante o Oficial de Registro de Imóveis, destacando-se que, quanto ao primeiro, há a possibilidade de uso de métodos alternativos de solução de conflitos. Confira-se:

Art. 21 da Lei nº. 13.465/2017. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

Art. 26 da Lei nº. 9.514/97. Vencida e não paga, no todo ou em parte, a dívida e constituído em mora o fiduciante, consolidar-se-á, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, o fiduciante, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, será intimado, a requerimento do fiduciário, pelo oficial do competente Registro de Imóveis, a satisfazer, no prazo de quinze dias, a prestação vencida e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionais, as penalidades e os demais encargos contratuais, os encargos legais, inclusive tributos, as contribuições condominiais imputáveis ao imóvel, além das despesas de cobrança e de intimação.

Em 2018, em complementação à política nacional de gestão adequada de conflitos, foi editado o Provimento 67/2018 que regula a realização dos procedimentos de conciliação e mediação pelas serventias extrajudiciais.

Por fim, tem-se as recentes alterações promovidas na Lei nº 6.015/73 pela Lei nº 14.382/2022, que ampliou as possibilidades de retificações administrativas e trouxe a possibilidade de realização do procedimento de adjudicação compulsória diretamente nas serventias extrajudiciais.

Há que se registrar que existem em andamento alguns projetos de lei e de normas administrativas direcionando alguns procedimentos às serventias extrajudiciais, sendo eles: 1) Projeto de Lei nº 6.204/2019, que disciplina a execução extrajudicial civil para cobrança de títulos executivos judiciais e extrajudiciais e atribui ao Tabelião de Protesto o exercício das funções de agente de execução. Trata-se de grande avanço e que vai gerar o desafogamento do poder Judiciário de forma relevante, uma vez que permitirá ao Oficial de Protesto, como agente de execução, praticar medidas constritivas e eficazes no recebimento do crédito, tais como: efetuar a penhora e a avaliação dos bens e realizar atos de expropriação; 2) autorização em diversos Códigos de Normas Estaduais de realização de divórcios e inventários extrajudiciais, mesmo havendo interessados incapazes, bastando que haja manifestação do Ministério Público ou decisão judicial autorizativa e 3) alteração do Código Civil e de Processo Civil para prever a possibilidade da tomada de decisão apoiada ser realizada diretamente nos Cartórios.

Verifica-se o sucesso da atribuição de competência para as serventias extrajudiciais por meio da análise das informações apresentadas no relatório “Cartórios em números”, elaborado pela Anoreg BR, de onde se extrai a quantidade de conflitos solucionados e o impacto que a atuação das serventias gerou economicamente para o poder Judiciário (2021, p. 44):

Segundo o estudo Justiça em Números, conduzido em 2020, pelo Conselho Nacional de Justiça, cada processo que entra no Judiciário custa em média R\$ 2.369,73 para o contribuinte. Isso significa dizer, que multiplicado por 4,5 milhões, o erário brasileiro economizou cerca de 10,6 bilhões de reais com a delegação deste serviço aos Cartórios de Notas.

Desta forma, verifica-se a importância das serventias extrajudiciais na prevenção, solução de conflitos e no alívio da sobrecarga do poder Judiciário, em acarretar paz social e promover um efetivo, adequado e tempestivo acesso à Justiça.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa traz considerações sobre o conceito de acesso à Justiça, a crise de efetividade do poder Judiciário e a necessidade de desjudicialização, não só com o intuito de desafogar a Justiça brasileira, como para conferir aos conflitos uma solução adequada, tempestiva e para, assim, promover um efetivo e digno acesso à Justiça.

O conceito de acesso à Justiça evoluiu, não sendo mais suficiente abrir as portas do Judiciário e dar seguimento a uma demanda, exige-se mais, exige-se que esse acesso à Justiça seja pleno, efetivo, tempestivo e adequado.

Ocorre que o princípio do acesso à Justiça tem restado prejudicado em razão da morosidade e inefetividade do poder Judiciário, o qual não consegue conferir aos cidadãos a solução adequada aos seus problemas e em tempo hábil, o que se dá, não em razão de sua falta de estrutura, mas sim em virtude do enorme número de demandas que ingressam e que são estocadas por falta de solução.

Essa crise na administração da Justiça atualmente vivenciada e que afeta sobremaneira o princípio do amplo acesso, desencadeou a necessidade de criar políticas públicas de incentivo à desjudicialização.

Não basta, no entanto, viabilizar uma solução célere e eficaz, é necessário que esta solução seja adequada e confira às partes satisfação, razão pela qual a escolha de um método conciliatório tem por finalidade remota desafogar o poder Judiciário tendo por finalidade próxima e maior dar resolução adequada ao caso concreto, tornando as partes satisfeitas com aquela solução.

No Brasil, o movimento de desjudicialização foi gradativo e teve, como um dos marcos legislativos mais importantes, edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ que, apesar de seu objetivo maior de trazer uma política de tratamento adequado à solução de conflitos, mantém concentrada no poder Judiciário a realização e controle dos métodos alternativos de solução de conflitos, ou seja, cria mais atribuições e carga à estrutura da Justiça quando deveria estabelecer que a solução consensual se realize fora do poder Judiciário.

De outro lado, também dentro desse movimento de desjudicialização, emergem as serventias extrajudiciais, que são instituições que prestam serviços públicos por delegação e sob o controle do poder Judiciário, emitindo atos e formalizando a vontade das partes com eficiência, fé pública e segurança jurídica, promovendo satisfação às partes e, via de consequência, propiciando um efetivo acesso à Justiça.

São vários os procedimentos que antes encontravam-se sob o monopólio do poder Judiciário e que atualmente são resolvidos de forma eficiente pelos Cartórios, entre os quais reconhecimento voluntário de paternidade, retificações de registro civil administrativas, execução de garantias, cobrança de dívidas, divórcios, inventários, adjudicação compulsória, entre outros.

Verifica-se que bem caminha o legislador pátrio em atribuir às serventias extrajudiciais a solução de conflitos cuja intervenção jurisdicional é desnecessária e que a solução de conflitos pelos Cartórios é adequada, pois permite às partes que escolham a melhor forma de resolver o problema e proporciona segurança jurídica, pois que seus atos são dotados de fé pública, viabilizando um efetivo, tempestivo e adequado acesso à justiça.

Do relatório “Cartórios em números” elaborado pela Anoreg/BR verifica-se o gradativo aumento do número de divórcios, inventários e outros procedimentos que antes eram de alçada exclusiva do poder Judiciário, levando à constatação, assim, do claro sucesso de todas as medidas legislativas que delegaram às serventias extrajudiciais procedimentos que podem ser resolvidos de forma conciliatória o que, via de consequência, promove o adequado, tempestivo e efetivo acesso à Justiça.

Diante disso, é necessária a continuidade deste movimento, realizando-se estudos e elaborando-se propostas normativas que criem mais mecanismos de acesso à Justiça por meio das serventias extrajudiciais.

## 6 REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ, Gladys Stella. *La mediación y el acceso a justicia*. Buenos Aires, AR: Rubinzal – Culsoni Editores, 2003. p. 368.
- ANOREG. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. *Cartório em números*. 2. ed. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.
- ARABI, Abhner Youssif Mota *et al.* Coordenação Luiz Fux, Henrique Ávila e Trícia Navarro Xavier Cabral. *Tecnologia e justiça multiportas*. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. 532 p.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 125/2010*. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 13 nov. 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 67/2018*. Procedimento de mediação e conciliação nos serviços notariais do Brasil. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 13 nov. 2021.

- BRASIL. *Lei nº 13.105/2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2021.
- CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2022: ano-base 2021*. Brasília: CNJ, 2022.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. 168 p.
- CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. *Revista de Processo*, v. 19, n. 74, p. 82-97, abr./jun. 1994.
- CRESPO, Mariana Hernandez; ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania. *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 188 p.
- DEBS, Martha El; BEBS, Renata El; SILVEIRA, Thiago. *Sistema multiportas: a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. 224 p.
- GORETTI, Ricardo. *Gestão adequada de conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto*. Salvador: Editora Juspodivm. 2019. 208 p.
- GORETTI, Ricardo. *Mediação e acesso à justiça*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. 400 p.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Manual de Direito Notarial*. Salvador: JusPodivm, 2016. 652p.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2021. 1.504 p.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311p.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. 1.504 p.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- SANDER, Frank E. A. *Variedades en el procesamiento de disputas*. London, UK: CI Arb, 2010. 28 p.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Coimbra, PT: Edições Almedinas, 2019. 544 p.
- SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. *Cartórios e acesso à justiça: a contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea como alternativa ao Poder Judiciário*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021. 208 p.
- WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. 422 p.

**Autora correspondente:**

Fabiana Aurich

Faculdade de Direito de Vitória

R. Juiz Alexandre Martins de Castro Filho, 215 – Santa Lucia, Vitória/ES, Brasil. CEP 29056-295

[fabiana@cartoriocampogrande.com.br](mailto:fabiana@cartoriocampogrande.com.br)

**Todo conteúdo da Revista Direito em Debate  
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.**