

**UNIVERSIDADE FUMEC
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E DA SAÚDE – FCH**

CAMILA CAIXETA CARDOSO

**AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO PROCESSO DE
DESJUDICIALIZAÇÃO**

Belo Horizonte
2016

CAMILA CAIXETA CARDOSO

**AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO PROCESSO DE
DESJUDICIALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da FUMEC – Fundação Mineira de Educação e Cultura, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Privado

Orientador: Prof. Dr. Daniel Vilas Boas

Belo Horizonte
2016

CARDOSO, Camila Caixeta

C268 s As serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização. /
Camila Caixeta Cardoso. – Belo Horizonte: Fundação Mineira de Educação e
Cultura./ FUMEC, 2016.

116 f. enc.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Vilas Boas

Dissertação (Mestrado) – Dissertação para obtenção do título de Mestre,
área de Concentração Direito Privado junto à Fundação Mineira de Educação e
Cultura.

Referências: f. 109-114

1. Serventias extrajudiciais. 2. Desjudicialização. 3. Acesso à justiça. 4.
Poder judiciário. 5. Atividades notariais. I. Vilas Boas, Daniel. II. FUMEC -
Fundação Mineira de Educação e Cultura. III. Título.

CDU 347.96 (043)



UNIVERSIDADE
FUMEC/FCH

FACULDADE DE CIÊNCIAS
HUMANAS, SOCIAIS E DA SAÚDE

PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO EM INSTITUIÇÕES SOCIAIS, DIREITO E DEMOCRACIA

NOTA FINAL DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BANCA EXAMINADORA:

ASSINATURAS:

Prof. Dr. Daniel Rivoredo Vilas Boas

Prof. Dr. Thiago Penido Martins

Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandoná Freitas

MESTRANDA: CAMILA CAIXETA CARDOSO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:

*“AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO PROCESSO DE
DESJUDICIALIZAÇÃO”*

NOTA: (95) noventa e cinco

ASSINATURA ORIENTADOR:

DATA DA DEFESA: 02/09/2016

Não há leis tão justas e leves que não necessitem de quem as faça executar e guardar.

Sermões de Padre Antônio Vieira.

RESUMO

Este trabalho estuda os elementos do regime jurídico adotados pelo ordenamento jurídico brasileiro no desempenho da atividade extrajudicial pelas serventias notariais e de registro, aliados ao processo de desjudicialização. Nesse sentido, analisa-se o caráter em que são prestados os serviços extrajudiciais, bem como os deveres, direitos e princípios aplicados aos notários e oficiais de registro, que sejam relacionados com a desjudicialização. Após, é estudada a necessidade de busca por alternativas que ampliem o acesso à justiça e a desjudicialização como forma de acesso à justiça, para se adentrar às eficiências da utilização das atividades extrajudiciais nesse processo. Nesse sentido, também é tratado nessa dissertação institutos importantes do novo Código de Processo Civil que evidenciam a tendência de desjudicialização pelas serventias extrajudiciais. Ao final, busca-se concluir pela aptidão ou inaptidão das serventias notariais e de registro no desempenho de atribuições burocráticas e na resolução de demandas consensuais, sem necessidade de atuação da atividade jurisdicional.

Palavras-chave: Serventias extrajudiciais. Desjudicialização. Acesso à justiça. Poder Judiciário. Atividades notariais.

ABSTRACT

This paper studies the elements of the legal framework adopted by Brazilian law in the performance of extrajudicial activity by notarial service roads and registration, together with the antijudicialization process. In this sense, it analyzes the character in which are provided the extra-judicial services, as well as the duties, rights and principles applied to notaries and official registration, which are related to antijudicialization. After, it is studied the need to search for alternatives that increase access to justice, and antijudicialization as a means of access to justice, to enter the efficiency of the use of extra-judicial activities in this process. In this sense, it is also treated in this important institutes dissertation of the new Civil Procedure Code which show the trend of extrajudicial antijudicialization by service roads. At the end, it seeks to complete the fitness or unfitness of the notarial service roads and record the performance of bureaucratic tasks and resolving consensual demands without the need for performance of judicial activity.

Keywords: Extrajudicial service roads. Antijudicialization. Access to justice. Judicial power. Notarial activities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Projeção de custos nos casos de inventário judicial e extrajudicial.....	73
----------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação Direta de Preceito Fundamental
AR	Aviso de recepção
art.	Artigo
CADIN	Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
CC	Código Civil
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CGJMG	Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNB	Colégio Notarial do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CPJus	Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça brasileiro
Dec.	Decreto
DPVAT	Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A NATUREZA JURÍDICA DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO	13
2.1	Aspectos históricos.....	13
2.2	A natureza jurídica dos notários e oficiais registradores	17
2.3	A atividade notarial e registral como função pública delegada	26
3	O SISTEMA NOTARIAL ADOTADO PELO BRASIL.....	37
3.1	Princípios notariais e registrais	40
4	A URGÊNCIA DE BUSCAR NOVAS ALTERNATIVAS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS	50
4.1	O Acesso à Justiça.....	53
4.2	A desjudicialiação como forma de acesso à justiça.....	58
5	EFICIÊNCIAS PARA O PODER JUDICIÁRIO COM A UTILIZAÇÃO DO SERVIÇO EXTRAJUDICIAL NO PROCESSO DE DESJUDICIALIZAÇÃO ..	62
5.1	A Lei n. 11.441/07 e o processo de desjudicialização	65
5.2	A escritura pública de união estável como forma de prevenção de litígios	78
5.3	O protesto da certidão de dívida ativa no processo de desjudicialização	82
6	TENDÊNCIA DE DESJUDICIALIZAÇÃO PELO SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL	89
6.1	A usucapião extrajudicial.....	91
6.1.1	<i>Breves considerações sobre o instituto da usucapião.....</i>	<i>91</i>
6.1.2	<i>A usucapião extrajudicial da Lei n. 11.977/2009.....</i>	<i>93</i>
6.1.3	<i>A usucapião extrajudicial no novo Código de Processo Civil.....</i>	<i>95</i>
6.2	A demarcação e divisão de imóveis administrativa	102
6.3	Protesto de decisões judiciais	104
6.4	A mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais.....	106
7	CONCLUSÃO.....	112
	REFERÊNCIAS	114

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado busca analisar a aptidão das serventias extrajudiciais em colaborar com o Poder Judiciário no processo de desjudicialização, tema de grande importância na busca pela retomada da eficiência do Poder Judiciário e ampliação do acesso à justiça. Para tanto, é indispensável estudar o regime jurídico aplicado aos serviços de notas e registro adotado pela Constituição da República de 1988, bem como analisar o contexto da necessidade de desjudicialização. Portanto, a ótica a ser desenvolvida é mais voltada aos serviços notariais e registrais do que ao sistema processual brasileiro.

A importância da pesquisa se denota por dois motivos primordiais: primeiro, porque a matéria referente às atividades notariais e registrais são precariamente estudadas pela doutrina e pelos estudiosos do Direito, tanto que na grande maioria das faculdades de Direito do País o tema não integra a grade curricular do curso. São poucas as pesquisas desenvolvidas nessa matéria. É em razão disso que o censo comum costuma desvalorizar referidos serviços. Contudo, em tempo de urgente necessidade de encontrar alternativas para desafogar o sistema judiciário do Brasil e ampliar as formas de acesso à justiça, bem como retomar a eficiência desse Poder, as serventias extrajudiciais podem ou não serem uma importante via a ser utilizada.

O segundo motivo primordial que justifica a importância do presente trabalho trata-se da necessidade de encontrar outras formas de acesso à justiça que não a utilização da atividade jurisdicional. Observa-se no atual sistema jurídico brasileiro a transformação do pensamento acerca do processo e do acesso à justiça, o que pode ser constatado, especialmente, com o advento do novo Código de Processo Civil. A necessidade de desjudicialização e ampliação do acesso à justiça por outras formas que não a atividade jurisdicional, tem levado a doutrina e toda a comunidade jurídica a repensar a exclusividade dada ao Poder Judiciário, através de seus magistrados, em resolver os conflitos sociais.

Referida transformação do pensamento acerca do processo surge em decorrência de uma necessidade extrema de reavaliar a produtividade e eficiência da atuação do Poder Judiciário. Com efeito, pelos números publicados em pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça, que constam nesse trabalho, é cristalina a constatação da ineficiência da atuação jurisdicional, em

decorrência da sua sobrecarga, com uma quantidade de conflitos a dirimir muito superior à estrutura e capacidade do próprio Poder.

A morosidade na prestação da atividade jurisdicional compromete a eficácia do provimento ao final do processo, bem como causa um descrédito da sociedade acerca do Poder Judiciário, problema grave, considerando que essa esfera do Poder é responsável pela pacificação social. Nesse sentido, “o problema da morosidade da prestação jurisdicional é o maior fator de descrédito da população no Poder Judiciário. No dizer de Rui Barbosa, ‘Justiça que tarda é sempre falha’.”¹

Diante da questão da morosidade na prestação da atividade jurisdicional, em 1992, o Congresso Nacional editando o Decreto 27/1992 ratificou o Pacto de São José da Costa Rica, que proclamava a garantia da razoável duração do processo, no seu art. 8º. Posteriormente, em 2004, com a Emenda Constitucional nº 45, que reformou constitucionalmente o Poder Judiciário, foi incluído o inciso LXXVIII no art. 5º da Constituição da República de 1988, prevendo expressamente que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

Dessa forma, restou expresso na Carta Constitucional o direito à celeridade processual. Logo, a celeridade processual se tornou um direito constitucional e, ao mesmo tempo, um dever do Poder Judiciário em garanti-lo na tramitação de suas ações. Contudo, diante do enorme número de demandas, conforme se analisará nesse trabalho a partir de dados pesquisados pelo CNJ, o princípio da razoável duração do processo se mostra prejudicado na prestação da atividade jurisdicional.

Nesse cenário, também pelos dados fornecidos pelo CNJ, percebe-se que a solução ao mencionado problema não consiste em aumentar a estrutura e o número de servidores na prestação da atividade, uma vez que os gastos já se mostram elevados e o Estado não possui capacidade financeira para aumentar as verbas destinadas. Assim, conclui-se que se faz primordial a busca por novas alternativas de solução de conflitos, para ampliar o acesso à justiça, transferindo determinadas atribuições a outros entes que sejam capazes de proporcionar segurança jurídica, eficiência e celeridade. Trata-se do processo de desjudicialização.

Com a desjudicialização, ampliam-se as formas de acesso à justiça, bem como diminui o número de processos judiciais, fazendo com que o Poder Judiciário

¹ Ver MOURA, Fernando Galvão; CARDOSO, Raphael de Matos.

retome sua produtividade com excelência na prestação da atividade jurisdicional, principalmente, proporcionando a tão almejada celeridade, princípio incluído no conceito de devido processo legal, e, por conseguinte, a confiança da sociedade.

Além da necessidade de urgência em encontrar soluções para a ampliação do acesso à justiça, já se nota no ordenamento jurídico pátrio formas de desjudicialização, com a transferência de atribuições burocráticas e questões consensuais a outros entes. É nesse momento que surge a atuação das serventias extrajudiciais, que vem recebendo mais atribuições com o processo de desjudicialização. Esse fenômeno é nítido com o advento do Novo Código de Processo Civil.

Com efeito, o presente trabalho foi estruturado para verificar a aptidão desses serviços em receber maiores atribuições e poder também ser forma de acesso à justiça. Assim, primeiro alisa-se todo o sistema jurídico aplicado aos tabelionatos de notas e ofícios registrais, porquanto o foco do presente estudo são os serviços extrajudiciais, para depois analisar o acesso à justiça e o processo de desjudicialização.

Assim, inicia-se o presente estudo com o capítulo da natureza jurídica da atividade notarial e de registro, uma vez que é tema de acesos debates doutrinários, bem como exige a análise de muitas regras aplicáveis aos notários e oficiais registradores. Nesse capítulo, realizam-se breves anotações sobre aspectos históricos, para depois analisar o entendimento acerca da natureza jurídica dos titulares dos serviços de notas e de registro. Ao final, trata-se da função extrajudicial como atividade pública delegada.

Em seguida, no terceiro capítulo, pretende-se analisar o sistema notarial adotado pelo Brasil, uma vez que existem vários espalhados pelo mundo. Percebe-se que o foco se dá na atividade notarial, mais do que na registral, porquanto é aquela que terá atuação mais significativa no processo de desjudicialização. Nesse capítulo, percebe-se maior destaque aos princípios aplicados às atividades em comento que estejam relacionados com a desjudicialização.

No quarto capítulo, analisa-se a necessidade da busca por novas alternativas para a solução de conflitos. É nesse momento que se analisa o acesso à justiça. Esse tópico se mostra pertinente ao tema, uma vez que, além de justificar o processo de desjudicialização, ao final do trabalho, é preciso constatar se a atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização garante o acesso à

justiça. Também, há o tratamento do processo de desjudicialização, com demonstração da sua necessidade. Para tanto, se faz necessário o estudo de dados estatísticos acerca da atividade jurisdicional publicados pelo Conselho Nacional de Justiça

A posteriori, no quinto capítulo, procura-se analisar as eficiências levadas ao Poder Judiciário com a utilização do serviço extrajudicial no processo de desjudicialização, sendo indispensável tratar da Lei n. 11.441/07, que é símbolo marcante da desjudicialização com a utilização da atividade notarial, bem como do protesto das certidões de dívidas ativas como forma de cobrança dos créditos do Estado.

Por fim, no derradeiro capítulo, a pretensão é estudar a tendência de desjudicialização no novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/15), notadamente, os institutos mais relevantes relacionados às serventias extrajudiciais. É nesse capítulo que se analisa a usucapião extrajudicial, a demarcação e divisão de terras particulares por escritura pública, o protesto das decisões judiciais e a mediação e conciliação pelas serventias extrajudiciais.

2 A NATUREZA JURÍDICA DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO

2.1 Aspectos históricos

As atividades notariais e de registro surgiram a partir de uma necessidade social, razão pela qual é imprescindível a análise das suas raízes para se entender a natureza jurídica dos serviços em comento.

Na era pré-histórica, os negócios eram formalizados com a celebração de uma festa, na qual se anunciava o contrato à sociedade. As testemunhas eram os próprios convidados e, assim, era dada publicidade acerca do negócio jurídico.²

Com o passar do tempo, sentiu-se necessidade de perpetuar a celebração dos negócios. Nesse sentido, a prática de documentar fatos e negócios jurídicos surgiu desde os tempos mais remotos, provavelmente, antecedendo a própria formação do Direito e do Estado, uma vez que a sociedade sentia necessidade de registrar os fatos mais importantes e garantir os negócios celebrados.

Conforme Antonio Augusto Firmo da Silva, a partir da referida necessidade da sociedade, surgiram os encarregados de redigir os contratos que, embora houvessem inúmeras denominações e diferentes limitações no desempenho da função, já eram desde então considerados indispensáveis.³

O antepassado do notário remonta a civilização egípcia, quando os escribas eram responsáveis por redigirem os atos jurídicos do monarca, bem como anotar as atividades privadas. Contudo, por não possuírem fé pública dos atos que praticavam, os documentos redigidos por esses funcionários necessitavam ser homologados por uma autoridade superior, para somente então deterem valor probatório perante a sociedade.⁴

Em Roma, inicialmente, a sociedade dispensava o documento escrito, de forma que a palavra e a boa-fé eram soberanas. Em contrapartida, na Grécia, os

² BUSTAMANTE, Nathalia. *Como fazíamos sem – Cartório*. A evolução dos registros de documentos. 2016. Disponível em: <<http://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/civilizacao/s/como-faziamos-sem---cartorio.phtml#.V4aCZdlrLIW>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

³ SILVA, Antonio Augusto Firmo da *apud* BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 26.

⁴ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 26.

antepassados dos notários consistiam nos *mnemons*, os quais eram funcionários públicos, dotados da função de lavrar os atos e contratos particulares.⁵

Registra-se que os antepassados dos notários eram apenas redatores, sem qualquer atributo que conferisse aos documentos força probante e autenticidade, o que os diferenciam dos contornos atuais da atividade notarial.

Posteriormente, com a expansão do povo romano e aquecimento das relações civis, não eram mais suficientes a boa fé e a palavra, momento em que surgiu o denominado *tabellion*, verdadeiro precursor do notário moderno.⁶

Segundo Augusto Firmo da Silva, os *tabelliones* eram pessoas livres e encarregadas de lavrar os contratos, testamentos e convênios, a pedido dos particulares, intervindo nos negócios privados e assessorando as partes.⁷ Logo, nota-se que a partir de então os redatores dos negócios privados ganham maior importância, uma vez que possuem a prerrogativa de intervir, assessorar as partes e propiciar a eficaz conservação dos documentos redigidos. Contudo, não eram peritos no Direito.

Até então existia uma atividade notarial, mas não uma instituição ou ciência. Contudo, ensina João Mendes de Almeida Júnior que, com a unificação do Império Romano, o imperador Justiniano I transformou a atividade em profissão regulamentada e os *tabelliones* formaram uma corporação colegiada, reconhecida por ser integrada por “peritos na arte de dizer e escrever”.⁸ Consigna-se que, nesse momento histórico, o notariado torna-se uma nobre profissão, exercida pelas pessoas mais cultas do tempo, peritas no Direito.

Com a queda do Império Romano, a Igreja Católica, com grande poder na época, assumiu o controle sobre os registros públicos, se encarregou de indicar os notários e tudo era realizado conforme os interesses da Coroa e da Igreja. Assim ocorreu em Portugal e se estendeu às colônias do Brasil. Nesse momento já se registra o surgimento dos cartórios no Brasil, de forma que onde era criada uma cidade, instalava-se um cartório.⁹

⁵ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 27.

⁶ BRANDELLI, *op. cit.*, p. 29.

⁷ SILVA, Antonio Augusto Firmo da *apud* BRANDELLI, *op. cit.*, p. 30.

⁸ ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de *apud* BRANDELLI, *op. cit.*, p. 30.

⁹ BUSTAMANTE, Nathalia. *Como fazíamos sem – Cartório*. A evolução dos registros de documentos. 2016. Disponível em: <<http://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/civilizacaoes/como-faziamos-sem---cartorio.phtml#.V4aCZdlrLIW>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

Conforme leciona Leonardo Brandelli:¹⁰

o primeiro tabelião a pisar em solo brasileiro, porém, foi Pero Vaz de Caminha, português, que narrou e documentou minuciosamente a descoberta do Brasil e a posse da terra, com todos os seus atos oficiais, traduzindo-se no único documento oficial da descoberta do Brasil.

Como cediço, no tempo do Brasil colônia, a legislação vigente consistia nas Ordenações do Rei de Portugal. Nessas Ordenações, constava a forma em que as escrituras e testamentos deviam ser lavrados pelos tabeliães, que, nesse momento, ainda eram nomeados pelo Rei.¹¹ Referida nomeação ocorria por meio de doação, em que o donatário era o tabelião, investido em um direito vitalício, conforme ensina A. B. Cotrin Neto.¹²

Para o citado autor:¹³

[...] não havia como exigir-se preparo e aptidão tão necessários para o exercício da função, sendo ela entregue, não raras vezes, a pessoas que não lhe eram merecedoras, juntando-se o notariado a uma série de cargos públicos de menor expressão [...]

Logo, nota-se que, até então, tratava-se o ofício notarial de direito de propriedade. Ocorre que, em 11 de outubro de 1827, ao ser editada lei regulamentando os ofícios da Justiça e da Fazenda, restou ordenado que os ofícios notariais fossem transmitidos a título de serventia vitalícia a quem tivesse idoneidade para tanto, sem, entretanto, exigir formação jurídica, de modo que se passaria do sistema da propriedade para o de serventia vitalícia.¹⁴

Em relação ao sistema registral, pode-se dizer que este surgiu efetivamente, no Brasil, a partir do registro do vigário (Lei n. 601/1850 e Dec. 1318/1854), em que a Igreja Católica passou a obrigar a legitimação da aquisição pela posse, através do registro em livro próprio, passando a diferenciar as terras públicas das terras privadas. A aludida transmissão passou a ser realizada através de contrato e necessitava de instrumento público, confeccionado por um tabelião. Por derradeiro,

¹⁰ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 45.

¹¹ BRANDELLI, *op. cit.*, p. 47.

¹² COTRIN NETO, A. B. *Perspectivas da função notarial no Brasil*. Porto Alegre: Colégio Notarial do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul, 1973 *apud* BRANDELLI, *op. cit.*, p. 48.

¹³ COTRIN NETO, A. B. *apud* BRANDELLI, *op. cit.*, p. 49.

¹⁴ BRANDELLI, *op. cit.*, p. 50.

com a ampliação dos atos registráveis, todos os direitos reais sobre bens imóveis passaram a se submeter ao Registro Geral.¹⁵

Posteriormente, o sistema notarial e registral passou por fases de profundo desinteresse por parte dos governantes e legistas. Nessa linha, na vigência da Constituição de 1967, sendo as serventias extrajudiciais oficializadas, sob a responsabilidade do Poder Público, os tabeliães e oficiais de registro eram incluídos na categoria de servidores da Justiça, especificamente, no foro extrajudicial, para diferenciá-los dos servidores do foro judicial.¹⁶ Logo, ascendeu-se discussão acerca da natureza jurídica dos referidos profissionais.

Nesse momento histórico, prevaleceu jurisprudencial e doutrinariamente o entendimento de que se tratavam os servidores do foro extrajudicial de funcionários públicos, na categoria de serventuários da justiça, juntamente com os servidores do Poder Judiciário.

Contudo, parte minoritária da doutrina pátria já externava entendimento defendendo serem os profissionais em comento agentes delegados. Ocorre que, em que pese o entendimento coerente dessa minoria, não foi o que prevaleceu naquele momento e por muito tempo as instituições notariais e registrais foram desvalorizadas perante a legislação, doutrina e jurisprudência pátria. Nesse descortino, vale a crítica de A. B. Cotrin Neto:¹⁷

Já tivemos ensejo de fazer crítica dos resultados, sistematicamente nocivos, da política legislativa dos Estados de nossa Federação, em relação ao Notariado: e a tal ponto isso prejudicou a formação de um serviço eficiente, que o atraso de nossas instituições notariais fez com que os mais eminentes autores estrangeiros na especialidade passassem a situá-lo no quadro dos notariados *de evolução frustrada ou atrasada* (classificações dos professores, argentino, Pondé e, mexicano, Fortino López Legázpi). Entretanto, isso ainda não é o mais grave, dado que sobretudo prejudicial – para a instituição notarial como para o serviço público – para a instituição notarial como para o serviço público – é o desprestígio em que caiu, no Brasil, o Notário, a ponto de haver muita gente que nele enxergue um mero parasita da sociedade que, portanto, deve desaparecer, e ser engolfado na maré da burocracia judiciária.

¹⁵ LIMA, Lucas Almeida de Lopes. A Atividade Notarial e Registral e sua Natureza Jurídica. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 92, set. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10253>. Acesso em: 25 jul 2016.

¹⁶ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p.55.

¹⁷ COTRIN NETO, A. B. *Perspectivas da função notarial no Brasil*. Porto Alegre: Colégio Notarial do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul, 1973. p. 16 *apud* BRANDELLI, Leonardo, op. cit., p. 52.

Após muito desprestígio das atividades em comento, finalmente, foi promulgada a Constituição da República de 1988, a qual é responsável por traçar o sistema adotado atualmente e ensejar o início da eficiência e prestígio social das instituições notariais e registrais.

Para encerrar o estudo acerca do regime jurídico aplicado no desempenho dos serviços notariais e de registro impõem-se reproduzir as elucidativas afirmações de Renato Nalini, atual secretário da educação do Estado de São Paulo e ex-presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao se referir sobre o caráter privado atribuído às atividades em comento pela Constituição da República de 1988, no seguinte sentido:¹⁸

A solução que o constituinte encontrou para os serviços chamados extrajudiciais, os antigos “cartórios”, foi a mais inteligente do pacto fundante de 5.10.1988. Entrega, mediante delegação, uma atuação estatal relevante para exercício pela iniciativa privada. Por conta e risco do delegado do serviço público. Além de nada investir na serventia, o Governo leva quase metade da remuneração do responsável, que arca – integralmente – com o custeio dos serviços. Houve um choque de eficiência na prestação a partir de 1988. Imbuídos da necessidade de oferecer préstimos cada dia melhores, os novos delegados investiram em gestão inteligente. O resultado foi alvissareiro. O extrajudicial posicionou-se anos luz à frente do judicial em sentido estrito.

2.2 A natureza jurídica dos notários e oficiais registradores

Para o deslinde da questão da natureza jurídica das atividades notariais e de registro é necessário, preliminarmente, analisar a natureza dos profissionais do Direito que as desempenham, quais sejam, os titulares das serventias extrajudiciais, também denominados notários e oficiais registradores.

Inicialmente, imprescindível se faz o estudo dos dispositivos constitucionais e da legislação referente ao tema, responsáveis por fundamentar e regular referidas atividades. A Constituição da República de 1988, fundamento das atividades notariais e de registro, ao discipliná-las, dispõe, no art. 22, XXV, que compete

¹⁸ NALINI, José Renato. *O Extrajudicial tem Futuro*. Disponível em: Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=ODA4OQ==>>. Acesso em 11 ago 2016.

privativamente à União legislar sobre registros públicos, bem como delineia o regime jurídico de funcionamento das referidas atividades, notadamente, no art. 236.

Por conseguinte, a União exerceu a competência privativa ao editar a n. 6.015 de 1973, a qual determina normas gerais das atividades de registros públicos. Insta consignar que mencionada lei não abrange as atividades notariais, mas tão somente as atividades de registro, quais sejam, o Registro Civil das Pessoas Naturais, Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Registro de Títulos e Documentos e o Registro de Imóveis, conforme art. 1º.

Conforme leciona Marcelo Rodrigues, a competência da União Federal para legislar sobre registros públicos não se confunde com a competência dos Estados para determinar a organização e divisão judiciária, as quais são de competência dos Tribunais de Justiça, por meio de propositura de projeto de lei, nos termos do art. 96, II, “d”, da Constituição da República.¹⁹

Logo, para a criação ou extinção de um serviço notarial ou registral é imprescindível a propositura de projeto de lei estadual pelo respectivo Tribunal de Justiça, o qual será submetido a aprovação pela Câmara Legislativa estadual para aprovação ou rejeição.

Ainda na Carta Constitucional, o art. 236, especificamente no parágrafo primeiro, determina que Lei Ordinária Federal “regulará” as atividades em comento, de forma que a mesma foi editada em 1994. Trata-se da Lei n. 8.935/94, também denominada Lei dos Notários e Registradores. Referido diploma legal dispõe acerca do funcionamento das serventias extrajudiciais, responsáveis por desempenharem as atividades notariais e de registro, bem como disciplina os direitos e responsabilidades dos notários e registradores, incluindo, além dos serviços registrais, os tabelionatos de notas e protesto.

Quanto à legislação referente aos emolumentos, o art. 236, §2º, da Constituição Federal dispõe que Lei Federal “estabelecerá” normas gerais para fixação dos emolumentos relativos aos atos prestados pelos notários e oficiais registradores.

Referido diploma legal consiste na Lei n. 10.169 de 2000, que estabelece normas gerais de fixação dos emolumentos, bem como deixa a cargo dos Estados e

¹⁹ RODRIGUES, Marcelo. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais* – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016. p. 24.

Distrito Federal a devida estipulação do valor. Logo, nota-se que se trata de competência concorrente dos Estados e da União, *ex vi* do art. 24, §1º da Carta Constitucional.

Nesse aspecto, a fixação do valor dos emolumentos é realizada por meio de lei de iniciativa do respectivo Tribunal de Justiça, em plano estadual, e a atualização anual pode ocorrer por Portaria da Corregedoria Geral de Justiça do Estado. A título exemplificativo, no Estado de Minas Gerais essa matéria é tratada na Lei n. 15.424 de 2004, enquanto no Estado de São Paulo a Lei n. 11.331 de 2002 determina o valor dos emolumentos. Importante registrar que, no plano administrativo, o Conselho Nacional de Justiça e as Corregedorias-Gerais de Justiça, no âmbito de cada Estado, orientam a prestação dos serviços em tela, por meio de atos normativos.

A partir das Leis ns. 6.015 e 8.935, mencionadas alhures, e da Constituição da República, pode-se extrair o conceito e a natureza jurídica da atividade notarial e de registro. Inicialmente, constata-se que referidas atividades consubstanciam-se em serviços estabelecidos com a finalidade de garantir a autenticidade, segurança jurídica, publicidade e eficácia dos atos jurídicos.

Com efeito, pode-se extrair o conceito das atividades em comento a partir do art. 1º da Lei n. 8.935/94, o qual determina que “os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.” Logo, consistem referidas atividades em serviços de organização técnica e administrativa, desempenhados em caráter privado, como bem determina o art. 236 da Constituição da República.

Por conseguinte, doutrinariamente, surgiu indagação acerca da natureza jurídica de tais serviços, dividindo-se a doutrina em classificá-los ou não como serviços públicos. A polêmica se acendeu em razão de serem os serviços exercidos em caráter privado, conforme determina a Constituição da República, embora se tratem de atividades jurídicas próprias do Estado e tenham peculiaridades que as assemelham às entidades de direito público.

O cerne da questão em análise se esbarra na natureza jurídica dos notários e registradores, para, então, definir a natureza jurídica das atividades notariais e registrais. Inicialmente, insta consignar que o sistema utilizado antes da Carta Constitucional de 1988 tratava as serventias extrajudiciais como oficializadas, sob a responsabilidade do Poder Público.

Dessa forma, conforme mencionado alhures, os notários e registradores, na sistemática anterior, eram classificados majoritariamente como funcionários públicos, que integravam a estrutura do Estado, submetendo-se às normas de direito público, como aposentadoria compulsória e remuneração por proventos. Nesse sistema, os titulares das serventias extrajudiciais, bem como os seus funcionários integravam a administração direta do Estado.

De outro lado, a Constituição vigente impôs o exercício das atividades notariais e de registro em caráter privado, mediante delegação do Poder Público, por concurso público de provas e títulos. Em consonância com a referida disposição constitucional, o art. 50 da Lei n. 8.935/94 determina que, na vacância de qualquer serviço registral ou notarial, passarão os mesmos, automaticamente, para o regime do referido diploma legal, qual seja, o caráter privado.

Insta consignar que, atualmente, o Estado da Bahia ainda continua seguindo o regime anterior, com serventias oficializadas, por não ter havido provimento por concurso público para a adequação com o sistema imposto pela Constituição da República de 1988, em que pese estar em andamento o primeiro concurso desse Estado.

A partir da vigência da nova disposição constitucional, que expressamente atribuiu o caráter privado aos serviços notariais e de registro, a doutrina muito se debateu acerca da natureza das atividades em análise. Parte dos estudiosos defende que referidas atividades possuem caráter público, de forma que se submetem às regras impostas pelo art. 37 da Constituição da República.

Para essa corrente, os notários e registradores são agentes estatais ocupantes de cargos públicos, na categoria de funcionários públicos, de forma que é inapropriado falar em delegação do serviço, uma vez que não há licitação para o exercício das atividades. Além disso, argumentam, ainda, que o atributo fulcral da atividade, qual seja, a fé pública, colocam as respectivas atividades sob o poder estatal, sendo adequado o tratamento como atividade pública, submetida ao art. 37 da Constituição Federal.²⁰

Acrescentando, os doutrinadores que defendem esse entendimento também utilizam como argumento a vedação do art. 25 da Lei n. 8.935/94, que proíbe a

²⁰ LIMA, Lucas Almeida de Lopes. *A Atividade Notarial e Registral e sua Natureza Jurídica. Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 92, set. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10253>. Acesso em: 25 jul. 2016.

cumulação do exercício das atividades notariais e de registro com cargo público, evidenciando o caráter público da atividade.²¹

Nesse sentido, parte dos Tribunais de Justiça e o Supremo Tribunal Federal proferiram decisões considerando os notários e registradores como funcionários públicos e, conseqüentemente, as atividades em comento como eminentemente de caráter público. Assim, vale mencionar trechos do voto do Ministro Octávio Gallotti, relator do Recurso Extraordinário nº 178.236-6/RJ, na contenda sobre a aplicação da aposentadoria compulsória aos profissionais em análise²²:

Publico continua a ser o serviço exercido pelos titulares de cargos criados por lei, em numero certo e com designação própria, sujeitos a permanente fiscalização do Estado, diretamente remunerados à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados em lei), e, sobretudo, investidos por classificação em concurso público.

[...]

Não é de clientela, como propõe a Recorrente em suas duntas razões, a relação entre o serventuário e o particular (como sucede com a profissão de advogado), mas informada pelo caráter da autoridade, revestida pelo Estado de fé pública. Nem é de livre escolha a suposta freguesia, mas sempre cativa nos cartórios de registros e, frequentemente, nos de notas, sobretudo nas hipóteses (apenas para exemplificar) de extração de certidões ou reconhecimento de firmas, requeridos por terceiros (que não os pretensos clientes).

O signo de privatização, que a Recorrente vê consagrada na Constituição em vigor, é somente dirigido à atividade econômica, não, ainda, à prestação do serviço público.

[...]

Consigno, por ultimo, que a sujeição dos titulares das serventias de notas e registros à aposentadoria compulsória por implemento de idade já foi reiteradamente reconhecida, tanto pela Primeira como pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao confirmarem numerosas decisões dos tribunais de Justiça de Minas Gerais, de São Paulo, de Pernambuco e do Paraná, que formam com o acórdão ora recorrido (oriundo do Rio de Janeiro) expressivo consenso jurisprudencial [...]²³

Em contrapartida, parte da doutrina entende que os notários e registradores não integram a Administração Pública enquanto aparelhamento do Estado,

²¹ Confira-se art. 25, *caput*, Lei n. 8.953/94: "O exercício da atividade notarial e de registro é incompatível com a da advocacia, o da intermediação de seus serviços ou de qualquer cargo, emprego ou função públicos, ainda que em comissão."

²² Confira-se a ementa do mencionado acórdão, uma vez que de ampla importância para o tema em análise: "Ementa: - Titular de Ofício de Notas da Comarca do Rio de Janeiro. Sendo ocupantes de cargo público criado por lei, submetido à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerado à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como provido por concurso público - estão os serventuários de notas e de registro sujeitos à aposentadoria por implemento de idade (artigos 40, II, e 236, e seus parágrafos, da Constituição Federal de 1988). Recurso de que se conhece pela letra c, mas a que, por maioria de votos, nega-se provimento."

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 178.236-6/RJ. Relator: Ministro Octavio Gallotti, 1996. Brasília: DJ, 1996.

porquanto a Constituição da República os transferiu para a esfera do direito privado, de sorte que referidos profissionais integram a classe dos colaboradores com o Poder Público.

Dessa forma, para essa corrente doutrinária, não há que classificar as atividades notariais e de registro como serviços públicos, uma vez que se situam fora da esfera estatal. Por conseguinte, não seriam os notários e registradores servidores públicos, mas sim se enquadrariam na mesma classe dos leiloeiros, intérpretes, concessionários e permissionários.

Referida corrente de doutrinadores se embasa essencialmente no fato da atividade ser delegada ao notário ou registrador e exercida em caráter privado, conforme determina expressamente a Constituição da República. Ademais, argumentam que a remuneração advém dos particulares usuários dos serviços e não pelos cofres públicos, como no caso dos funcionários públicos.

Nesse sentido, assim leciona Luiz Guilherme Loureiro:²⁴

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. Para fins do direito penal, por outro lado, os tabeliães e registradores são considerados funcionários públicos em sentido amplo.

Também coaduna com esse entendimento o respeitável doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, que, em parecer jurídico acerca das serventias não oficializadas, asseverou peremptoriamente:²⁵

A questão proposta é de extrema singeleza. Não há a mais remota possibilidade de se confundir titular de Tabelionato ou Cartório **não oficializado** com funcionário público. A dissepção entre ambos é sobremodo evidente. Basta consultar a legislação definidora de funcionário público para se perceber que titulares de serventia não oficializada são agentes inequivocamente distintos do que, no Direito brasileiro, se considera funcionário. (grifo do autor)

A jurisprudência, modernamente, coaduna com esse segundo entendimento e assentou o entendimento de que os notários e registradores não ocupam cargos

²⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 1.

²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Serventias não oficializadas*. São Paulo, 1983. Disponível em: <<http://irib.org.br/obras/182>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

públicos, tampouco são classificados como funcionários públicos em sentido estrito. Para a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal referidos profissionais do Direito possuem natureza jurídica de particulares em colaboração com o poder público.

Nessa esteira, vale ressaltar relevante e elucidativo trecho do voto do Ministro Carlos Brito, na ADI 2.602, que, didaticamente, assim esclareceu²⁶:

[...] Se o exercício dos cargos públicos efetivos é remunerado diretamente pelos cofres do Estado, o exercício das atividades notariais e de registro é pago pelas pessoas naturais ou pelas pessoas coletivas que deles se utilizam; se ao conjunto dos titulares de cargo efetivo se aplica um estatuto ou regime jurídico funcional comum, ditado por lei de cada qual das pessoas federadas a que o servidor se vincule, o que recai sobre cada um dos titulares de serventia extrajudicial é um ato unilateral de delegação de atividades, expedidos de conformidade com a lei específica de cada Estado-Membro ou do Distrito Federal, respeitadas as normas gerais que se vinculem por lei da União acerca dos registros públicos e da fixação dos sobreditos emolumentos (inciso XXV do art. 22 e parágrafos 1.º e 2.º do art. 236 da Carta de Outubro, um pouco mais acima transcritos); se as pessoas investidas em cargo público efetivo se estabilizam no serviço do Estado, vencido com êxito o que se denomina 'estágio probatório', e ainda são aquinhoadas com a aposentadoria do tipo estatutário, pensão igualmente estatutária para os seus dependentes econômicos, possibilidade de greve, direito à sindicalização do tipo profissional (não da espécie econômica) e mais uma cláusula constitucional de irredutibilidade de ganhos incorporáveis aos respectivos vencimentos ou subsídios, nada disso é extensível aos titulares de serventia extraforense, jungidos que ficam os notários aos termos de uma delegação administrativa que passa ao largo do estatuto jurídico de cada qual dos conjuntos de servidores da União, dos Estado, do Distrito Federal e dos Municípios. Enfim, as marcantes diferenciações pululam a partir do próprio texto da Magna Carta Federal, permitindo-nos a serena enunciação de que as atividades notariais e de registro nem se traduzem em serviços públicos nem tampouco em cargos públicos efetivos.

Logo, em outras palavras, nota-se que o regime jurídico a que se submetem os notários e registradores, imposto pela Carta Constitucional, é o ponto fulcral da diferenciação entre esses profissionais e os servidores públicos em sentido estrito. Não possuem os primeiros a maioria das garantias e direitos que detêm os segundos, tais como irredutibilidade de subsídios, estabilidade adquirida por estágio probatório, pensão aos dependentes econômicos, de forma que os notários e registradores prestam os respectivos serviços por sua conta, risco e inteira responsabilidade.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.602/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. j. 24 nov. 2005. DJ, 31 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

Portanto, atualmente, o entendimento prevalente e amplamente majoritário na jurisprudência consiste na atribuição aos notários e oficiais de registro de natureza jurídica de agentes públicos, classificados, especificamente, como particulares em colaboração com o poder público.²⁷

Ademais, no deslinde da mencionada controvérsia, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou, ainda, a diferença dos delegatários das atividades notariais e registro com os concessionários e permissionários de serviço público.^{28 29}

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.602/MG*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. j. 24 nov. 2005. *DJ*, 31 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.415*. Relator: Ministro Ayres Britto. j. 10 nov. 2011. *DJe*, 09 fev. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1718027>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

²⁹ Confira-se trechos da decisão em comento: “Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, Constituição e o Supremo porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (...) As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (...) Tendo em vista que o STF indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos e que, nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso público e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial, a desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos 747/2000 e 750/2001 causaria desmesurados prejuízos ao interesse social. Adoção da tese da norma jurídica ‘ainda constitucional’. Preservação: a) da validade dos atos notariais praticados no Estado de São Paulo, à luz dos provimentos impugnados; b) das outorgas regularmente concedidas a delegatários concursados (eventuais vícios na investidura do delegatário, máxime a ausência de aprovação em concurso público, não se encontram a salvo de

Da mencionada decisão, extrai-se que os concessionários e permissionários de serviço público exercem atividade que pode ser desempenhada pelo Estado ou transferida a sua execução ao particular, seja pessoa física ou jurídica, a depender da modalidade. Em contrapartida, as atividades notariais e de registro devem ter a execução obrigatoriamente transferida ao particular, somente à pessoa natural ou física, na modalidade de delegação.

Ademais, enquanto a transferência da execução do serviço se dá por meio de ato de natureza contratual, na concessão ou permissão, dependendo de prévio procedimento licitatório, a atividade extrajudicial é transferida por delegação do poder público, por meio de concurso público de provas e títulos, pelo critério provimento ou remoção. Assim determina expressamente a Constituição da República, especificamente no art. 236, §3º.

Outro ponto de diferenciação das atividades em comento consiste na natureza das atividades desempenhadas em ambas as modalidades. Na concessão ou permissão de serviço público, são exercidas atividades administrativas de índole material, consistentes em obras ou serviços, ao passo que as serventias extrajudiciais desenvolvem atividade jurídica.

Por fim, vale, ainda, registrar entendimento do Ministro Teori Zavascki no sentido de que as atividades desempenhadas pelas serventias extrajudiciais não se confundem com as atividades prestadas pelos poderes do Estado, concluindo, assim, que os notários e registradores não se enquadram como servidores públicos.

Ademais, explica o Ministro que os serviços em comento possuem regime jurídico de caráter privado, ao passo que as serventias do foro judicial fazem parte do quadro único de servidores do Poder Judiciário.^{30 31}

posterior declaração de nulidade); c) do curso normal do processo seletivo para o recrutamento de novos delegatários. ADI 2.415, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 10-11-2011, Plenário, DJE de 9-2-2012. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Constituição e o Supremo*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 25 jul. 2016.)

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 28.440-ED-AgR. Relator: Ministro Teori Zavascki - Plenário. j. 19 jun. 2013. *DJE*, 7 fev. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5236097>>. Acesso: 25 jul. 2016.

³¹ Confira-se trecho do referido voto: “Os serviços notariais e de registro possuem regime jurídico de caráter privado, enquanto as serventias do foro judiciais fazem parte do quadro único de servidores do Poder Judiciário local. São, pois, atividades essencialmente distintas que não podem, em face da Constituição, ser equiparadas ou assemelhadas (mesmo que sob o rótulo de serventias mistas) por legislação infraconstitucional, sob pena de afronta à exigência de simetria funcional ou não recepção.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Constituição e o Supremo*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 25 jul. 2016.)

Importa salientar também que o art. 21 da Lei dos Notários e Registradores (Lei n. 8.935/94) esclarece o aspecto de administrador e gerente dos notários e oficiais registradores, ao determinar que o “gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal”³².

Portanto, como bem conclui Luiz Guilherme Loureiro, “o notário e o registrador são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.”³³ Dessa forma, conforme exaustivamente demonstrado, mencionados profissionais não possuem natureza de servidores públicos e sim de agentes públicos, na categoria de particulares em colaboração com o poder público.

2.3 A atividade notarial e registral como função pública delegada

As atividades notariais e de registro são desenvolvidas pelas serventias extrajudiciais, responsáveis pela garantia da publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos e negócios jurídicos celebrados no âmbito social. No Direito brasileiro, as serventias extrajudiciais possuem fundamento constitucional no artigo 236 da Constituição da República, dispositivo que prevê a forma de desempenho da referida atividade.

Assim preleciona mencionado dispositivo:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

³² LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 3.

³³ LOUREIRO, Luiz Guilherme, *op. cit.*, p. 3.

Nesse sentido, nota-se que a atividade notarial e de registro são transferidas pelo Poder Público ao particular por meio da descentralização administrativa, na modalidade de delegação do serviço.

Com efeito, importante destacar alguns aspectos referentes à descentralização e delegação administrativas. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica.”³⁴ Trata-se de transferência do serviço pelo Estado, a fim de alcançar maior eficiência na sua execução.

Dessa forma, difere a descentralização da desconcentração administrativa, uma vez que nesta a transferência do serviço é feita para outro órgão do mesmo núcleo, na mesma pessoa jurídica, com relação de hierarquia. De outro lado, a descentralização consiste na transmissão do serviço para outra pessoa, sem relação de hierarquia, em que pese poder haver controle finalístico por parte do ente concedente.

A descentralização administrativa pode ocorrer na modalidade de outorga ou por delegação do serviço. Pela primeira, há a transferência da execução e da titularidade do serviço, sendo a forma mais drástica. Logo, a outorga do serviço pela Administração Pública só pode ocorrer mediante lei e em favor das pessoas que compõem a administração indireta com personalidade jurídica de direito público.

Em contrapartida, a delegação do serviço ocorre com a transferência apenas da execução, de forma que a titularidade do mesmo permanece com a Administração Pública. Assim, pode ser deferida às pessoas jurídicas da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado (Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas de Direito Privado), bem como aos particulares.

No caso específico do serviço notarial e registral, a delegação se dá à pessoa física, após a realização de concurso público de provas e títulos, com controle por parte do Poder Judiciário, conforme expressamente determinado no art. 236 da Constituição da República.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que a delegação por colaboração permite ao Poder Público dispor do serviço de acordo com o interesse público, conservando a possibilidade de alterar as condições de sua execução.³⁵ Trata-se da

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 380.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 384.

forma de prestação de um serviço próprio do Estado, *in casu*, o notarial e registral, de forma indireta, por um particular selecionado depois de cumpridos os requisitos estabelecidos na Constituição da República e na Lei dos Notários e Registradores (Lei n. 8.935/94).

Walter Ceneviva destaca que o titular do serviço notarial e de registro tem atuação legitimada nos limites dos poderes outorgados pela delegação, que pode ser subordinado a determinado espaço territorial, a depender da atribuição delegada.³⁶ Logo, nota-se que o agente delegado, qual seja, o oficial registrador ou o tabelião, tem sua atuação limitada pelo poder delegante, que é o Estado, traduzindo-se a delegação em forma de representação do poder estatal, por um particular.

Com efeito, inicialmente, conclui-se que as atividades notariais e de registros são transferidas pelo Estado a um particular, utilizando-se da delegação administrativa para tanto. A partir dessa primeira premissa, impende analisar a diferença entre as atividades em comento com o conceito de serventias extrajudiciais, tradicionalmente denominadas “cartórios”.

As serventias extrajudiciais não se tratam de uma pessoa jurídica, mas sim de uma unidade onde serão desenvolvidas as atividades ou serviços notariais e registrais. Essa unidade, conforme mencionado alhures, é criada por meio de lei do legislativo estadual, a partir de projeto de iniciativa do Tribunal de Justiça de cada Estado.

Com efeito, não há que se falar em personalidade jurídica às serventias extrajudiciais, uma vez que as mesmas são criadas por lei. Tratam-se de entes desprovidos de patrimônio próprio, despersonalizados e, conseqüentemente, carentes de legitimidade processual.³⁷ Dessa forma, são os titulares das delegações que assumem todos os ônus e responsabilidades da atividade, uma vez que não existe uma pessoa jurídica.

³⁶ CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e Registradores Comentada* (Lei n. 8.935/94). 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 31.

³⁷ Nesse sentido, verificam-se acórdãos jurisprudenciais de diversos Estados. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. AP 9198934-77.2002.8.26.0000. Relator: Des. Octavio Helene. j. 31 maio 2011; ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado. AP 35050055751. Relator: Des. Annibal de Rezende Lima. j. 17 mar. 2009.

Após a criação da referida unidade, ocorrerá a delegação dos serviços de notas e registros ao particular, por meio de concurso público de provas e títulos. Nesse sentido, esclarece Luiz Guilherme Loureiro:³⁸

Não se deve confundir, portanto, a atividade delegada com o serviço ou serventia. As unidades em que serão exercidas as atividades notariais e de registro são as criadas por lei. Após a criação, as atividades concernentes serão delegadas aos aprovados em concurso público de provas e títulos. Convém observar que as serventias não são criadas pelo ato de delegação, nem são suprimidas nas hipóteses em que esta se extingue. Pelo contrário, as serventias antecedem a possibilidade de delegação e sobrevivem à sua extinção. Pelo princípio da correlatividade das formas, a serventia somente pode ser extinta por lei.

Portanto, nota-se que as atividades notariais e de registro consistem nos serviços de organização técnica e administrativa delegados pelo Estado ao particular e que são desempenhados nas serventias extrajudiciais, criadas por lei estadual. Nessa linha, o art. 1º da Lei n. 8.935/94 conceitua e delinea a natureza jurídica das atividades em análise, como serviços de “organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”

Traduzindo o referido conceito legal, Ceneviva explica que se tratam de atividades de organização privada, vinculadas aos conceitos da Economia, a fim de serem prestadas da forma mais adequada possível ao cumprimento de suas finalidades.³⁹ Ademais, vale frisar que cabe ao titular do serviço o gerenciamento administrativo e financeiro da serventia.

Quanto às finalidades das atividades notariais e de registro, as quais compõem o conceito, vale analisá-las, ainda que perfunctoriamente, uma vez que consubstanciam aspectos de grande relevância na atividade em tela. São quatro: a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

A finalidade publicidade consiste na notoriedade de um ato jurídico ou relação jurídica perante a sociedade, dado que os interesses envolvidos ultrapassam a esfera das partes, para que, assim, possa gerar efeitos jurídicos perante terceiros.⁴⁰

³⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 5.

³⁹ CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e Registradores Comentada* (Lei n. 8.935/94). 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 24.

⁴⁰ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. *Tratado de registros públicos e direito notarial*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 13.

Luiz Guilherme Loureiro explica que o conceito publicidade possui duas acepções. Na acepção ampla, publicidade é atividade desenvolvida com a finalidade de produzir cognoscibilidade, porquanto depende da vontade do destinatário em ter conhecimento do que foi dado publicidade.⁴¹

De outro lado, o mesmo autor conceitua a concepção estrita de publicidade como “publicidade jurídica”, que consiste na “atividade apta a produzir cognoscibilidade, mediante a qual é apresentado o fato que se publica e seus efeitos”. Logo, na publicidade em sentido estrito, o foco é a finalidade de produzir efeitos jurídicos.

Assim, a publicidade notarial e registral é dada nos livros e acervo dos serviços notariais e de registro, disponíveis para consulta a qualquer indivíduo interessado, salvo nos casos determinados em lei (publicidade em sentido amplo). Ainda que o indivíduo não consulte os atos jurídicos presentes nos livros e acervo, os mesmos são eficazes perante terceiros (publicidade em sentido estrito), uma vez que foi dada a devida cognoscibilidade, em outras palavras, a possibilidade de se ter conhecimento do que ali consta.

Ademais, Marcelo Rodrigues define a publicidade no serviço público como “divulgação de ato ou fato jurídico relevante, por meio físico ou eletrônico admitido em lei, indicando o agente respectivo, o direito e o bem ou objeto mencionado.”⁴² Mais adiante, o autor classifica a publicidade registral em passiva e ativa. A segunda consiste na publicidade própria dos ofícios de registro, enquanto a passiva é específica dos tabelionatos de notas.

O segundo objetivo das atividades notariais e de registro é garantir autenticidade aos atos registráveis. Equivale à autenticidade ao atributo de presunção de veracidade dos atos que constam dos livros de registro ou dos atos praticados nos tabelionatos de notas, uma vez que realizados por profissional do direito dotado de fé pública, a ele deferida pelo Estado.

Cumprido esclarecer que a referida presunção de veracidade é relativa, em decorrência do sistema registral adotado pelo Brasil. Por oportuno, vale salientar que o sistema de registro adotado é o da fé pública relativa, que gera presunção relativa

⁴¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 22.

⁴² RODRIGUES, Marcelo. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado*. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016. p. 25.

de veracidade, porquanto o art. 1.247 do Código Civil prevê que, caso o teor do registro não exprima a verdade, o mesmo poderá ser anulado ou retificado, em proteção aos direitos do verdadeiro titular do direito. Acrescenta o parágrafo único do dispositivo que “cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.”

Portanto, o direito registrado possui presunção de veracidade e é oponível à terceiros, contudo, no caso de não exprimir a verdade acerca da titularidade do direito, o registro comporta retificação ou anulação em juízo. Da mesma forma, os atos praticados pelos tabeliães de notas, em especial, as escrituras públicas, possuem presunção de veracidade quanto à forma e legalidade, todavia, trata-se de presunção relativa, podendo ser suscitada eventual invalidação em juízo. Em síntese, os atos praticados pelos titulares das serventias extrajudiciais são presumidos verdadeiros, somente podendo ser discutida sua invalidade, em juízo.

A segurança é a terceira finalidade dos serviços em análise. Trata-se de importante atributo do sistema notarial e registral, uma vez que garante perenidade e confiança nos negócios jurídicos celebrados.

Por fim, o ultimo objetivo da lei das atividades notariais e de registro é a eficácia dos atos jurídicos, que consiste na produção de efeitos dos mesmos perante terceiros. Pode-se também denominá-la eficácia *erga omnes*.

Após analisar o conceito e as finalidades das atividades desempenhadas pelos notários e registradores, pode-se extrair a natureza jurídica. Inicialmente, impende consignar que o entendimento majoritário da doutrina e pacificado na jurisprudência atribui natureza pública aos serviços de notas e registro.

Outro entendimento não poderia prevalecer, uma vez que é incabível entender as atividades em comento como atividades privadas. Primeiro, porque não são desempenhadas conforme a livre iniciativa, característica primordial da atividade econômica privada, porquanto são exercidas por delegação do Poder Público, através de concurso público de provas e títulos.

Ademais, a finalidade dos serviços notariais e de registro não consiste na obtenção de lucro e organização de fatores de produção, uma vez que, conforme analisado alhures, os objetivos consistem na publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos perante toda a sociedade. Por esse motivo, não existe concorrência do desempenho das atividades em tela. Ressalta-se que a livre escolha do tabelião, no caso específico dos serviços notariais, não se confunde com

a concorrência, uma vez que não podem ser utilizados artifícios mercadológicos, para atrair clientela.

Nessa linha, em que pese serem as atividades extrajudiciais desempenhadas e geridas em caráter privado, como determina expressamente a Constituição da República, não perdem o caráter de públicas. Nesse sentido, Luís Paulo Aliende Ribeiro esclarece que:⁴³

[...] são peculiares e exclusivos os contornos da função pública notarial e de registros no Brasil. A atividade apresenta uma face pública, inerente à função pública e por tal razão regradada pelo direito público (administrativo), que convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, face esta regradada pelo direito privado.

Logo, percebe-se que a atividade extrajudicial tem um viés público e outro privado. Público porque é atividade de interesse do Estado, definidas pela Constituição Federal e transferida a execução a um particular. Nesse sentido, não se pode olvidar que os contornos da atividade devem obedecer os princípios gerais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como, buscar sempre o interesse público.

Por outro lado, a atividade é exercida em caráter privado, o que significa que o titular da delegação a exerce por sua conta e risco, notadamente, porquanto responsável exclusivo pelo gerenciamento administrativo e financeiro da serventia, podendo contratar quantos prepostos entender necessário para a adequada prestação do serviço (art. 21, Lei n. 8.935/94). Ademais, esse delegatário contrata os prepostos em seu próprio nome, nos termos por ele definido, conforme as normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), uma vez que a serventia extrajudicial não possui personalidade jurídica.

Nesse diapasão, embora ninguém discorde da natureza pública da atividade, a própria jurisprudência se dividiu em caracterizá-la como serviço público, propriamente, ou função pública em sentido lato. Majoritariamente, adianta-se que doutrina e jurisprudência entendem que a natureza jurídica das atividades notariais e de registro é de serviços públicos em sentido estrito.

Preliminarmente, impõe trazer a baila o conceito de serviço público. Não há consenso sobre esse conceito, uma vez que o mesmo possui um viés amplo,

⁴³ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 181.

adotado por alguns autores, e outro restrito, adotado por outros. Contudo, melhor entendimento consiste no de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Ensina a referida autora que as primeiras noções do conceito em tela surgiram da Escola de Serviço Público, na França, que abrangia todas as atividades do Estado. Para Di Pietro, pelo conceito restrito, serviço público é a atividade exercida pela Administração Pública, que não seja função legislativa, tampouco jurisdicional. Ademais, salienta que é uma atividade distinta do poder de polícia do Estado.⁴⁴

Exemplificando, Di Pietro cita o conceito dado por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem serviço público trata-se de uma prestação de comodidade fruível pelos administrados, sob o qual é aplicado um regime jurídico de direito público, com regras e princípios submetidos à supremacia do interesse público sobre o particular.⁴⁵

Contudo, para a jurista, serviço público consiste em “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que o exerça diretamente ou por meio de delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público.”⁴⁶

Analisando esse conceito de serviço público, que é muito bem aceito na comunidade jurídica, já se vê uma inconformidade com a atividade notarial e registral, porquanto a mesma, conforme já analisado, trata-se de atividade jurídica que produz segurança jurídica, publicidade, autenticidade e eficácia de atos jurídicos.

Também não consistem as atividades extrajudiciais em comodidade material fruível pelos administrados, uma vez que essas comodidades são como o fornecimento de luz, água, tratamento de esgoto etc, o que não se confunde com a atividade jurídica desempenhada pelos tabeliães e oficiais registradores.

Entretanto, prevalece, ainda, o entendimento de que as atividades notariais e registrais possuem natureza jurídica de serviço público, propriamente, transferidas pelo Estado ao particular, por meio de delegação.

Nessa linha, verificam-se reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os emolumentos, contraprestação dos serviços notariais e registrais,

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 87.

⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 87.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 90.

possuem natureza de taxa de serviço, uma vez que esses seriam serviços públicos.⁴⁷

Em que pese ainda ser o entendimento majoritário, vale analisar o acórdão da ação direta de inconstitucionalidade n. 3643-2/RJ, quando a Suprema Corte decidiu sobre a destinação da taxa de polícia cobrada pela fiscalização das atividades extrajudiciais. Nesse julgado, para decidir a questão principal, o Ministro relator, Carlos Ayres Britto, deitou olhos sobre a natureza jurídica do serviço e, inicialmente,

⁴⁷ Nesse sentido, verifica-se ementa: “E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES À INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em conseqüência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Doutrina e Jurisprudência. - DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1378 MC/ES. Relator: Ministro Celso Antonio Bandeira de Mello. j. 30 nov. 1995. DJ, 30 maio 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC& docID=347013>>. Acesso em: 27 jul. 2016).

esclareceu que se tratam de atividades próprias do Poder Público, porquanto definidas e fundamentadas no texto constitucional.⁴⁸

Continua o Ministro definindo que “cuida-se de atividades jurídicas do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação”. Logo, conforme salientado alhures, as atividades notariais e registrais consistem em atividades jurídicas, porquanto visam a execução da lei, e não obras ou serviços concretos, diferenciando-se da delegação às concessionárias e permissionárias do serviço público, razão pela qual é definida como delegação *sui generis*.

Ademais, ao enfrentar o ponto fulcral da questão o referido Ministro assim define natureza jurídica das atividades:⁴⁹

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

15. Diga-se mais: se os serviços notariais e de registro não têm a natureza nem o regime jurídico dos serviços públicos, o mesmo é de ser dito quanto à natureza e ao regime normativo dos cargos públicos efetivos. A identidade, aqui, **é tão-somente quanto à exigência constitucional de aprovação em concurso público de provas e títulos como pré-requisito de investidura na função, obedecida a ordem descendente de classificação.** [...]. (grifos nossos)

Alinhado a esse posicionamento, José Afonso da Silva assevera que não se confundem os serviços públicos com os serviços notariais e de registro, uma vez que a atividade dos serviços públicos é atividade material, diferentemente das notariais e registrais, que são jurídicas ou formais. Para o autor, trata-se de função pública, mas não na modalidade específica de serviço público. Ademais, Silva argumenta que o serviço público somente pode ser prestado pelo Estado direta ou indiretamente, pela concessão ou permissão, mediante procedimento licitatório, o

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3643-2/RJ. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. j. 08 nov. 2006. *DJ*, 16 fev. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=406334>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3643-2/RJ. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. j. 08 nov. 2006. *DJ*, 16 fev. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=406334>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

que não se confunde com a delegação de serviços extrajudiciais, realizada após concurso público de provas e títulos.⁵⁰

Por fim, diante todo o exposto, conclui-se que o melhor entendimento de acordo com o sistema adotado pela Constituição da República de 1988, é o que trata a natureza jurídica dos serviços notariais e de registro como função pública transferida ao particular, por meio de delegação administrativa *sui generis*, após aprovação em concurso público de provas e títulos, em que pese não ser esse o adotado majoritariamente pela jurisprudência.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 873.

3 O SISTEMA NOTARIAL ADOTADO PELO BRASIL

As atividades desempenhadas pelas serventias extrajudiciais se dividem em atividades de tabelionatos e de registro. As atividades de tabelionatos incluem as desempenhadas pelo tabelião de notas e pelo tabelião de protesto de títulos e outros documentos de dívida. Os serviços de registro, regulados principalmente pela Lei n. 6.015/73, são formados pelos ofícios de registro de imóveis, registro civil das pessoas naturais, registro civil das pessoas jurídicas, registro de títulos e documentos.

Com efeito, nesse momento, importa analisar o sistema notarial em que o Brasil se filiou, uma vez que a atividade notarial possui maior aplicação no processo de desjudicialização. Esse estudo é indispensável para, posteriormente, se compreender se as serventias extrajudiciais estão aptas ou não à prestação de atividades necessárias à desjudicialização. Importa registrar que a atividade de protesto será objeto de estudo em capítulo *a posteriori*, porquanto é matéria regulada por lei específica.

Para se entender os sistemas de notariado, cumpre analisar o conceito de direito notarial. Leonardo Brandelli, notável registrador de imóveis do Estado de São Paulo, bem como doutrinador no direito notarial, ressalta que, conforme afirma Antonio Augusto Firmo da Silva, no III Congresso Internacional do Notariado Latino, em 1954, restou definido o direito notarial como “o conjunto de disposições legislativas, regulamentárias, usos, decisões jurisprudenciais e doutrinas que regem a função notarial.”⁵¹

Nessa linha, registra-se que são os principais sistemas de notariado o de base judicial e administrativa, o latino e anglo-saxão. Inicialmente, analisam-se os notariados de base judicial e administrativa. Brandelli ensina que quando um sistema jurídico é mais rígido, que restrinja a propriedade privada e a liberdade de contratar, terá funções notariais desenvolvidas pelo próprio Estado, como ocorreu na antiga União Soviética.⁵² Esse conceito é o do sistema notarial de base administrativa, em que o notário é um funcionário do Estado e pertence aos quadros da administração pública.

⁵¹ SILVA, Antonio Augusto Firmo da *apud* BRANDELLI, Leonardo. *Teoria Geral do Direito Notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 78.

⁵² BRANDELLI, Leonardo, *op. cit.*, p. 69.

No notariado de base judicial, os notários também integram a administração pública, no entanto, fazem parte, especificamente, da judicatura, como ensina Rodrigues.⁵³ O exemplo notório de adoção desse sistema é na Alemanha.

Quanto ao sistema do notariado latino, Brandelli afirma que é o tipo adotado nos países de origem latina e que seguem o direito dos romanos. Nesse ponto, indispensável transcrever suas características dadas pelo notário José Adrian Negri, citado por Brandelli:⁵⁴

- a) manutenção da configuração tradicional do notário como conselheiro, perito e assessor de direito; receptor e intérprete da vontade das partes, redator dos atos e contratos que deva lavrar e portador de Fé dos fatos e declarações que se passem ou se façam em sua presença;
- b) exigência para o exercício da função notarial de estudos universitários de Direito em toda a sua extensão, comprovados com o diploma de bacharel em direito ou de título que corresponda a disciplinas análogas, acrescido da especialização e prática da função;
- c) limitação do número de notários estritamente de acordo com as necessidades públicas em cada jurisdição, distrito ou circunscrição notarial;
- d) seleção de ordem técnica e moral para ingressar na função notarial pelo sistema de concurso de provas e títulos;
- e) garantia de inamovibilidade para o titular enquanto tiver boa conduta;
- f) autonomia institucional de notariado, com seu governo e disciplina a cargo de organismo corporativo próprio;
- g) remuneração do notariado pelo cliente pelo sistema de tabelas legais e com garantia de meios descentes para a subsistência;
- h) aposentadoria facultativa por antiguidade, doença ou limite de idade.

Marcelo Rodrigues acrescenta que, no sistema do notariado latino, a finalidade principal da atividade notarial é a feitura de documentos (instrumentos notariais) “a que a lei atribui um valor declarativo e um grau de certeza e segurança jurídica reforçados”. Ademais, o autor assevera que “o notário latino é um profissional do Direito que exerce uma função pública, sendo, portanto, ao mesmo tempo, um profissional liberal e um oficial público.”⁵⁵

Logo, denota-se que no sistema notarial em comento o documento feito pelos tabeliães de notas é dotado de autenticidade, que, como bem explica Rodrigues, possui presunção relativa de veracidade quanto à sua existência e conteúdo dos

⁵³ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. *Tratado de registros públicos e direito notarial*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 228.

⁵⁴ NEGRI, José Adrian. *apud* BRANDELLI, Leonardo. *Teoria Geral do Direito Notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 73-74.

⁵⁵ RODRIGUES, Marcelo Guimarães, *op. cit.*, p. 222.

negócios nele contido, consubstanciando em título executivo, salvo se provada sua falsidade, judicialmente.⁵⁶

Por fim, vale ressaltar que os notários do sistema latino são livres e autônomos, com independência funcional, não compondo os quadros da administração pública, uma vez que integram órgãos próprios.

Com relação ao sistema do notariado anglo-saxão, esse sistema é o oposto do latino, principalmente, porque o documento elaborado pelos tabeliães não é dotado de autenticidade, uma vez que nesse sistema jurídico a prova é essencialmente oral. Logo, o notário não necessita ser bacharel em Direito, pois não exerce função jurídica.

Ademais, o notário anglo-saxão não assessora juridicamente as partes, não dá forma documental, com respeito à legalidade, à vontade das partes, tampouco qualifica essa vontade. Portanto, esses tabeliães se limitam a simplesmente reconhecer firmas, apor selos para garantir a inalterabilidade dos documentos que lhes são apresentados e autenticar cópias.⁵⁷

Feitas as análises preliminares, cumpre classificar o sistema notarial adotado no Brasil. Tradicionalmente, o notariado brasileiro foi classificado como do tipo latino, contudo, havia dúvidas, uma vez que ele possui algumas peculiaridades. Após a Lei n. 8.935/94, a doutrina se sentiu mais segura em classificá-lo como do tipo latino, e restou confirmado que as poucas peculiaridades não lhe retira essa classificação.

Corroborando tal entendimento, ressalta-se o art. 3º do referido diploma legal, que determina que o tabelião e os oficiais de registro são profissionais do direito, dotados de fé pública. Ademais, os arts. 6º e 7º da mesma lei fixa a competência dos notários para formalizarem juridicamente a vontade das partes, intervir nos atos jurídicos a eles submetidos e lavrar documentos, como escrituras e procurações públicas, testamentos e atas notariais.

Conforme a lição de Brandelli, o notariado brasileiro é de profissionais, porquanto não possuem a condição de funcionário público, de acordo com o estudado alhures, bem como exerce a atividade de modo privado, *ex vi* do art. 236 da Constituição da República.⁵⁸

⁵⁶ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. *Tratado de registros públicos e direito notarial*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 223.

⁵⁷ RODRIGUES, Marcelo Guimarães, *op. cit.*, p. 226.

⁵⁸ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria Geral do Direito Notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 75.

O mesmo autor classifica, ainda, os notários do Brasil como de número, uma vez que o número de tabelionatos de notas e, conseqüentemente, de notários é previamente determinado por lei, de modo que não há liberdade dos notários para instalarem-se serventias e prestarem o serviço.⁵⁹ Recorda-se que o serviço é delegado pelo Estado, após aprovação de lei estadual que o crie, ao particular, através de concurso público de provas e títulos.

Portanto, percebe-se que o notariado brasileiro é exercido com independência pelos tabeliães, bem como que esses possuem liberdade, uma vez que exercem a atividade em caráter privado e com autonomia. Contudo, jamais se olvide de que esses profissionais, do direito que são, devem obediência estrita à lei, pois visam executá-la, de forma que o princípio da legalidade é primordial tanto na atividade de notas como na de registro.

Além disso, pode-se inclusive dizer que a função do tabelião é seguir a lei em seus estritos termos, formalizando a vontade das partes juridicamente, obstando a celebração de negócios jurídicos ineficazes, nulos, anuláveis ou com qualquer vício que sejam capazes de causar litígios posteriores. Nessa esteira, destaca-se outro princípio importante para a atividade em comento: o princípio da cautelaridade, também denominado princípio da profilaxia.

Referido princípio estabelece que os tabeliães ou notários devem desempenhar suas funções visando a prevenção de litígios ou demandas judiciais posteriores, razão pela qual devem obediência estrita aos termos da lei. Dessa forma, conseqüentemente, serão aptos a garantir a devida segurança jurídica ao sistema, um dos objetivos da Lei de Registros Públicos.

Ademais, os tabeliães e oficiais registradores se submetem aos princípios gerais da administração pública, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que a atividade que desempenham consiste em função pública, embora seja desenvolvida em caráter privado, conforme demonstrado em capítulo anterior.

Ainda no que tange às limitações dos notários e registradores, cumpre frisar que a fé pública a eles conferida por lei é do tipo relativa, de forma que qualquer erro do sistema pode ser discutido por meio de ação judicial, capaz de provar o contrário e retificar o ato registral/notarial ou a anulá-lo.

⁵⁹ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria Geral do Direito Notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 76.

Por fim, cabe mencionar que, para o fiel cumprimento da lei e das normas que regulam a atividade, é estabelecida a fiscalização pelo Poder Judiciário de cada Estado, por meio das corregedorias gerais de justiça dos respectivos Tribunais de Justiça, cada qual no seu âmbito de competência.

Nessa linha, confira-se o art. 38 da Lei n. 8.935/94:

Art. 38. O Juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e socioeconômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

3.1 Princípios notariais e registrais

Inicialmente, impende esclarecer que nesse item serão tratados apenas e tão somente os princípios notariais e registrais que influenciam no processo de desjudicialização. Logo, como cediço, são muitos os princípios das atividades extrajudiciais desempenhadas pelas serventias, não se resumindo, de forma alguma, nos que aqui terão destaque.

Princípios são normas que influenciam e fundamentam todo o sistema jurídico, servindo como base de interpretação, aplicação e até mesmo para a atividade legislativa. Como ensina Paulo Bonavides, citado por Marcelo Rodrigues, princípio consiste no “pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais.”⁶⁰

Complementando, Rodrigues conceitua princípios como normas de natureza lógica anterior e superior às regras, afirmando que eles embasam a criação, aplicação e interpretação do direito como um todo. Esclarece, ainda que se tratam de proposições fundamentais, destinadas a orientar o direito.⁶¹ *In casu*, salienta-se que os princípios notariais e registrais são responsáveis por nortear toda a atividade desempenhada pelas serventias extrajudiciais. Ademais, são exatamente esses princípios que fundamentam ou não a capacidade de atuação das referidas serventias no processo de desjudicialização.

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo *apud* RODRIGUES, Marcelo. *Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 254.

⁶¹ RODRIGUES, Marcelo, *op. cit.*, p. 255.

Os princípios notariais e registrais pertinentes ao tema consistem nos seguintes: princípio da legalidade, princípio da imparcialidade e independência, princípio da publicidade, princípio da rogação ou instância, princípio da legitimidade, princípio da fé pública, princípio da segurança jurídica, bem como princípio da justiça preventiva.

Antes de adentrar especificamente no tema, vale registrar que, além desses princípios, a atividade notarial e de registro é regulada pelos princípios gerais da administração pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, uma vez que, como demonstrado alhures, a atividade em comento conserva sua essência de função pública, embora desempenhada em caráter privado.

Quanto ao princípio da legalidade, ressalta-se que consiste em princípio aplicável a toda esfera do ordenamento jurídico, sendo um dos mais importantes nas atividades do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo. Ademais, trata-se de princípio geral informador da atividade desempenhada pela administração pública.

O princípio da legalidade aplicável às atividades das serventias extrajudiciais e, conseqüentemente, aos notários e registradores tem o mesmo viés do princípio da legalidade aplicável à administração pública na atividade executiva, vale dizer, aplica-se esse princípio do mesmo modo em que pertence ao regime jurídico administrativo. Disso não se olvide, porquanto se trata a atividade em comento de função pública, delegada pelo Estado.

Para conceituá-lo, Celso Antônio Bandeira de Mello aduz:⁶²

Assim, o principio da legalidade e o da completa submissão da Administração, as leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em pratica. Dai que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto e, o Presidente da Republica, ate o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta e a posição que lhes compete no Direito brasileiro. (*sic*)

Dessa forma, conceitua-se o princípio da legalidade, *in casu*, como o dever de submissão total dos notários e oficiais registradores à lei. Esses profissionais do Direito, no desempenho de suas atribuições, somente podem agir se autorizados por

⁶² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 104.

lei. Logo, nos escritórios de registro, somente podem ser registrados os atos que estiverem em completa adequação com o determinado pela lei.

O dever de cumprir a legalidade surge do pacto democrático vigente no Brasil, pelo qual o Poder Legislativo, composto por representantes do povo, edita as leis e elas devem ser obrigatoriamente observadas, uma vez que, indiretamente, emana do povo, em concordância com o que determina o art. 1º da Constituição Federal.

É em razão do princípio da legalidade que a atividade registral garante a segurança jurídica à sociedade, porquanto, todos os atos registrados devem estar em extrema consonância com a lei. Ademais, também é por essa razão que os notários e registradores são profissionais do direito, bem como necessitam ser, em regra, bacharéis em Direito, o que foi devidamente imposto no sistema brasileiro pela Lei n. 8.935/94 e pela adoção do notariado latino.

Demais disso, a obrigatoriedade de observância da legalidade na atividade dos tabeliães de notas e oficiais de registro impõe a necessidade de rígida escolha de profissionais competentes, o que é devidamente cumprido com a seleção por meio de concurso público de provas e títulos, conforme determina a Constituição da República, no seu art. 236, bem como o sistema do notariado latino, ao qual o Brasil é filiado.

Nesse sentido, merece nota a lição de Loureiro:⁶³

Na esfera do direito registral, o princípio da legalidade pode ser definido como aquele pelo qual se impõe que os documentos submetidos ao Registro devem reunir os requisitos exigidos pelas normas legais para que possam aceder à publicidade registral. Destarte, para que possam ser registrados, os títulos devem ser submetidos a um exame de qualificação por parte do registrador, que assegure sua validade e perfeição.

Em relação à atividade notarial, o princípio da legalidade também é o cerne, uma vez que a função do notário é redigir os atos que instrumentalizam negócios jurídicos, de forma a prevenir futuros germes ou vícios capazes de formarem demandas judiciais e, conseqüentemente, proporcionar segurança jurídica aos atos jurídicos a eles submetidos.

Dessa forma, nota-se que, sendo a legalidade um rígido princípio aplicado às atividades notariais e de registro, os atos jurídicos celebrados perante os notários e registradores são seguros e de acordo com o ordenamento jurídico. Com efeito, a

⁶³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 307.

segurança jurídica garantida nas decisões emanadas do Poder Judiciário também é cumprida com a utilização do serviço notarial e de registro.

Quanto ao princípio da imparcialidade e independência, a Lei n. 8.935/94 dispõe em seu art. 28 que “os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições [...]”. Com efeito, o notário e o oficial registrador não se sujeita a vontade de nenhuma das partes envolvidas, nem mesmo à vontade estatal, quando o Estado for parte, apenas se submetendo à lei, em seus estritos termos.

Logo, a atuação desses profissionais do direito é imparcial, devendo eles tratar ambas as partes de forma paritária, sem favoritismos ou perseguições. Além disso, fundamenta essa obrigatoriedade o fato de estarem os notários e registradores desempenhando uma função pública, no papel de representantes delegados do Estado.

Em respeito a esse dever de imparcialidade, a Lei n. 8.935/94 impõe a vedação de atuação do tabelião e registrador, no serviço de que é titular, pessoalmente, em qualquer ato de seu interesse, ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consangüíneos ou afins, até o terceiro grau (art. 27). Tal vedação é cabível e perfeitamente adequada, porquanto nesses casos específicos a imparcialidade poderia ser colocada em risco, o que é completamente contrário às finalidades das atividades de notas e registro.

Quanto à independência, princípio e direito dos tabeliães e oficiais registradores, essa é imprescindível para garantir a devida imparcialidade, bem como o adequado cumprimento das atribuições. Nesse sentido, cumpre observar que se trata de independência funcional e formal.

Rodrigues ensina que a independência funcional consiste na prerrogativa e, ao mesmo tempo, dever, dos notários e registradores praticarem os atos impostos pela lei e de acordo com a lei, bem como os necessários à livre organização e execução dos negócios afetos à administração da serventia extrajudicial, independentemente de autorização.⁶⁴

Logo, esse viés do princípio da independência é indispensável para se entender a efetiva colaboração das serventias extrajudiciais ao processo de

⁶⁴ RODRIGUES, Marcelo. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais* – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016. p. 61.

desjudicialização, uma vez que é prescindível o ajuizamento de qualquer ação judicial, bem como de qualquer autorização judicial.

Em contrapartida, no aspecto formal, a independência consubstancia-se na liberdade de qualificação dos títulos (atividades de registro) e das manifestações de vontade (atividades notariais), com a obrigatoriedade de cumprir tão somente a lei, e, por conseguinte, tendo o poder-dever de indicar as pendências e inconformidades à prática do ato.⁶⁵ Assim, como resta pacificado na doutrina relativa ao tema, cabe até mesmo a recusa de prática de atos por ordem judicial, uma vez que assim se procede em consonância com a lei.

Vale dizer, mesmo os títulos judiciais ingressados nos serviços de registro podem ser recusados pelos oficiais registradores, sob o fundamento de não se adequarem a lei. Após a recusa, por escrito, se mesmo assim, ao crivo judicial, obedecidos os princípios do devido processo legal e do juiz natural, houver a insistência da prática do ato, essa ordem prevalecerá no caso concreto.⁶⁶

Nesse diapasão, observa-se que a independência e o dever de imparcialidade dos notários e registradores contribuem ao fornecimento de segurança jurídica aos atos por eles praticados.

Em relação ao princípio da publicidade, finalidade da lei de registros públicos já desenvolvida em capítulo anterior, merece reiterá-lo e acrescentar que a possibilidade de cognoscibilidade dada aos atos registrais contribui em muito para a segurança jurídica da sociedade como um todo.

Outro princípio pertinente ao tema consiste no da instância ou rogação, que também é aplicado às atividades desempenhadas pelo Poder Judiciário, dado que o provimento jurisdicional não pode ser dado sem iniciativa da parte que se sentir lesada ou entender que possui direito a requerer.

No que tange a atividade notarial e de registro, como cediço, é aplicável tanto à atividade notarial, quanto à registral. Ocorre que, em relação ao tema da desjudicialização, importa analisá-lo no âmbito da atividade de registro.

Com efeito, o art. 13 da Lei n. 6.015/73 determina que “salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados por ordem judicial; a

⁶⁵ RODRIGUES, Marcelo. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais* – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016. p. 61.

⁶⁶ RODRIGUES, Marcelo, op. cit., p. 61.

requerimento verbal ou escrito dos interessados; a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar.”

Nesse sentido, Ceneviva explica que “o artigo consagra a regra tradicional de que ao serventuário se veda a prática dos atos de registro por sua própria iniciativa, salvo quando a lei a determine.”⁶⁷ Destarte, se trata de mais uma imposição em prol da garantia da imparcialidade, essencial para atribuir a devida segurança jurídica aos atos jurídicos.

Entretanto, o referido princípio não é absoluto, comportando exceções e ressalvas determinadas em lei, conforme se extrai do próprio *caput* do art. 13 da Lei n. 6.015/73. Destarte, verifica-se que o princípio da instância ou da rogação aproxima a atividade judicial da atividade notarial e de registro, de forma a privilegiar e assegurar a impessoalidade, bem como a legalidade.

No mesmo sentido, verifica-se o princípio da legitimidade, também denominado princípio da presunção de veracidade. Trata-se de princípio umbilicalmente relacionado à fé pública. Dessa forma, para a devida compreensão do tema serão analisados ambos os princípios em conjunto.

O princípio da legitimidade é a forma de garantir o conteúdo registral, bem como os atos praticados pelos tabeliães de notas, como proteção aos particulares que confiam nesses atos. Logo, pelo referido princípio, o conteúdo do registro ou de um instrumento público lavrado por um tabelião é presumido certo, legal e legítimo.

Acrescentando, Loureiro explica que tal presunção se refere à existência do direito, da titularidade, da forma e conteúdo.⁶⁸ Como o registro deve espelhar a realidade, pelo princípio em tela, confia-se que o ato registrado corresponde à realidade, e, dessa forma, ele prevalecerá sobre outro clandestino ao sistema.

Na atividade notarial, esse princípio tem consequências mais restritas, uma vez que o que se presume verdadeiro nos atos notariais são a declaração de vontade, a forma, os documentos apresentados e a análise conforme a legalidade.

Para se entender o alcance e os limites do princípio da legitimidade, é necessária a compreensão do princípio da fé pública, uma vez que essa é o fundamento e a razão de ser do princípio da presunção de veracidade.

⁶⁷ CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 82.

⁶⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos – teoria e prática*. São Paulo: Método, 2014. p. 329.

Importa salientar que o princípio da fé pública relacionado às atividades das serventias extrajudiciais é atributo conferido pelo Estado aos notários e oficiais registradores, em decorrência da transferência de parcela da sua soberania no desempenho das atividades notariais e de registro, através da delegação administrativa. Em razão do referido atributo, os atos praticados por esses profissionais do direito são dotados de certeza quanto à legalidade e forma.

Com relação ao direito notarial, o referido princípio garante a presunção de legitimidade e veracidade dos atos jurídicos praticados perante o tabelião de notas, porquanto esse é profissional do direito e submeteu a vontade das partes aos ditames da legalidade.

Especificamente no direito registral, o princípio da fé pública consiste na prevalência do direito registrado ou inexistência do direito cancelado em relação aos terceiros de boa-fé, de forma que, se o ato jurídico adentrou o sistema registral, terá presunção de que é legítimo frente a outro que é clandestino ao sistema.

É exatamente por esse emaranhado de princípios que se garante a segurança jurídica nas negociações. É a fé pública que garante a soberania dos atos registrais e notariais, bem como a confiança que os particulares colocam nos registros.

Ao explicar os efeitos da fé pública, Ceneviva afirma:⁶⁹

O art. 22 da Lei n. 8.935/94 (assim como ocorria com o art. 28, revogado) está conforme com as garantias atribuídas ao registro, a benefício de todo aquele que, tendo praticado negócio jurídico ou tendo aceito qualquer assentamento, com suporte na fé pública de um ato registrado, sofre prejuízo. A preservação do valor jurídico do registro é compatível com a plena indenização do prejuízo comprovado.

Presume-se a boa-fé daquele que efetuar negócio jurídico ou promover registro com base em atos notariais ou registrais praticados por delegados do Poder Público, dos quais cuida a lei. Fica, assim, estabelecida uma relação de causa e efeito entre a fé pública do ato dos delegados e a confiança que desperta nos que buscam seus serviços. Se, por qualquer circunstância, a confiança é desmerecida ou desmentida, resultando prejuízo, a perda patrimonial do atingido é compensada na forma da lei, com justiça que a recomponha, sem caracterizar, porém, enriquecimento sem causa.

Ocorre que o sistema registral brasileiro, como analisado alhures, ao contrário do Alemão, não recebeu a fé pública em sua forma absoluta, de modo que rege os serviços em comento a fé pública relativa. Logo, no Brasil, o princípio em tela é

⁶⁹ CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 124.

atenuado. Disso decorre que se o registro espelhar um ato jurídico inválido, nulo ou anulável, a questão pode ser submetida ao crivo do judiciário, em busca da anulação do registro, a fim de que o mesmo não prevaleça e não proteja o particular que conste no assento, mas sim, o verdadeiro titular do direito.

Trata-se da fé pública que garante a presunção relativa de veracidade aos atos praticados pelos oficiais registradores e tabeliães de notas. Logo, verifica-se que o ato praticado pelos serviços notariais e de registro são reversíveis, de forma que, se por um infortúnio houver algum vício que passe despercebido, o ato será anulado e não prejudicará o verdadeiro titular do direito.

Como a atividade notarial, especificamente, é mais atuante no processo de desjudicialização, importa salientar as afirmações de Loureiro, acerca do tema:⁷⁰

A fé pública pode ser definida como a autoridade legítima atribuída aos notários – e a outros agentes públicos como o juiz, o registrador e os cônsules, dentre outros – para que os documentos que autorizam em devida forma sejam considerados como autênticos e verdadeiros, até prova em contrário. Em outras palavras, a fé pública é verdade, confiança ou autoridade que a lei atribui aos notários (e outros agentes públicos) no que concerne à verificação ou atestação de fatos, atos e contratos ocorridos ou produzidos em sua presença ou com sua participação.

Por derradeiro, Afrânio de Carvalho explica os limites do mencionado princípio, nos seguintes termos:⁷¹

A fé pública tem a sua influência limitada aos negócios jurídicos, vale dizer, aos acordos de vontades ajustados entre partes, os quais constituem a tessitura do tráfico imobiliário. Fora desse círculo negocial, a fé pública não opera, o que equivale a dizer que não protege as aquisições de direitos advindos de atos judiciais, que ficam assim a descoberto. Noutras palavras, é mais segura a aquisição, onerosa por escritura pública outorgada pelo proprietário do imóvel do que por arrematação judicial em execução que lhe for movida.

Quanto ao princípio da segurança jurídica, com específica aplicação nos serviços de registro e de notas, importa no dever dos notários e registradores de velarem pela segurança jurídica das transações submetidas a eles. Logo, é por essa razão que o princípio da legalidade é severamente imposto a esses profissionais do direito.

⁷⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos – teoria e prática*. São Paulo: Método, 2014. p. 624.

⁷¹ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 211-212.

Assim sendo, o notário contribui para a segurança da ordem jurídica como um todo, facilitando as transações econômicas e, conseqüentemente, aquecendo o cenário econômico do país. Com efeito, as atividades desempenhadas pelos serviços notariais e registrais são dotadas de segurança jurídica, assim como são os atos emanados pelo Poder Judiciário.

Por fim, importa estudar o princípio da justiça preventiva aplicado especificamente à atividade notarial. Esse princípio se confunde com o da profilaxia ou cautelaridade, que representam o cerne das atribuições dos tabeliães de notas.

Pelo referido princípio, o notário tem o dever de atuar para garantir a paz social, mediante a prevenção de litígios, tema de extrema importância no processo de desjudicialização. Logo, Loureiro afirma que, com tal finalidade, “o notário favorece a conclusão de acordos claros e equilibrados, assegurando-se às partes a manifestação de seu consentimento esclarecido e, em nosso país, a assistência de advogados em vários casos.”⁷²

Destarte, nota-se que a atividade notarial está umbilicalmente relacionada ao processo de desjudicialização, uma vez que é sua finalidade primordial a prevenção de litígios, de forma que se aquela for amplamente incentivada diminui-se as demandas judiciais.

⁷² LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos – teoria e prática*. São Paulo: Método, 2014. p.627.

4 A URGÊNCIA DE BUSCAR NOVAS ALTERNATIVAS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS

É inegável que, na situação em que o Poder Judiciário brasileiro se encontra, é necessária a busca por alternativas que lhe diminuam as demandas, para que, assim, consiga desempenhar seus objetivos com excelência e celeridade. Nesse sentido, o processo de desjudicialização se torna tendência e merece ser objeto de estudo.

Tradicionalmente, no Brasil, o Poder Judiciário possui o monopólio da solução de conflitos entre os particulares. Ocorre que, nos últimos anos, essa esfera do Poder Estatal se vê abarrotada de demandas, de forma a prejudicar a eficiência da prestação da tutela, bem como a celeridade. É exatamente nesse cenário que surge o descrédito da população nas soluções judiciais e, conseqüentemente, a insegurança jurídica.

Tal constatação é comprovada em números. Conforme “Relatório Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicado em 2015, referente ao ano de 2014, “a **Taxa de Congestionamento do Poder Judiciário foi de 71,4% no ano de 2014**, com aumento de 0,8 pontos percentuais em relação ao ano anterior.”⁷³ (grifos nosso)

Pela referida pesquisa conclui-se, estatisticamente, que, se o Poder Judiciário parasse de receber demandas, gastaria dois anos e meio de trabalho, com o mesmo número e produtividade de servidores, para conseguir zerar o estoque de processos pendentes. Ademais, pelos gráficos fornecidos, verifica-se que as demandas processuais crescem continuamente desde o ano de 2009.

Vale acrescentar, ainda de acordo com referido relatório disponibilizado pelo CNJ, que restou comprovado que a entrada de processos é superior à saída e a tendência que se mostra é de aumento do acervo. Com efeito, no período entre 2009 e 2014, a taxa de processos baixados cresceu em 12,5%, enquanto a taxa de processos novos aumentou em 17,2%.

Por fim, o relatório em análise, permite concluir que a maior morosidade é verificada na fase de execução dos processos, uma vez que a “taxa de congestionamento do Poder Judiciário” na fase de execução é de quase 86%. Dessa

⁷³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números*. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

forma, é evidente a ineficiência do Poder Judiciário nas atuais circunstâncias, de modo que o jurisdicionado pode até ter o seu processo sentenciado, contudo, não obtém, de forma célere, o objeto da demanda.

Sobre o princípio da eficiência, Fredie Didier Jr. assevera:⁷⁴

Eficiente é a atuação que promove os fins do processo de modo satisfatório em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Ou seja, na escolha dos meios a serem empregados para a obtenção dos fins, o órgão jurisdicional deve escolher os meios que os promovam de modo minimamente intenso (quantidade – não se pode escolher um meio que promova resultados insignificantes) e certo (probabilidade – não se pode escolher um meio de resultado duvidoso), não sendo lícita a escolha do pior dos meios para isso (qualidade – não se pode escolher um meio que produza muitos efeitos negativos paralelamente ao resultado buscado).

Após as lições do ilustre professor, vê-se porque a eficiência do processo é severamente atacada atualmente, de forma que analisada tal ineficiência em conjunto com a ausência de celeridade processual, conclui-se pela necessidade de buscar novas alternativas.

Outro motivo que acarreta a urgência na retração das demandas do Poder Judiciário trata-se do crescimento da estrutura do mesmo, que ocasiona, conseqüentemente, um grande aumento nas despesas. Corroborando tal argumento, o mesmo relatório tratado alhures publicado pelo CNJ destaca a despesa de 68,4 bilhões de reais no ano de 2014.

Logo, com o incentivo de novas alternativas de solução de demandas, tende-se a diminuição da estrutura do Poder Judiciário, por uma questão de desnecessidade, com a conseqüente retração da despesa anual.

Ainda quanto à fundamentação da necessidade de buscar novas alternativas de solução dos conflitos, destaca-se o demasiado tempo de duração do processo. Constata-se que o tempo de espera para receber a sentença na primeira instância é, em média, de cinco anos. Posteriormente, ainda poderão ser propostos recursos que aumentarão em muito o tempo de espera para se alcançar o objeto do processo.⁷⁵

⁷⁴ DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 103-104.

⁷⁵ HAIDAR, Daniel. *Brasil: processos na Justiça ainda demoram 5 anos em julgamento*. Disponível em: <<http://niajajuris.org.br/index.php/artigos/261-processos-na-justica-ainda-demoram-5-anos-em-julgamento>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

Tradicionalmente, no Brasil, a população busca o Poder Judiciário como forma de solução de seus litígios, pela crença de que o juiz é um terceiro imbuído de imparcialidade, bem como que é o único com conhecimentos técnicos e detentor do poder de dizer o que está de acordo com o ordenamento jurídico.

Com efeito, tal crença se dá porque as vias extrajudiciais de solução das controvérsias não são incentivadas pelo Poder Judiciário, de forma que, nas próprias instituições de ensino da ciência do Direito, não se estuda a questão.

Ocorre que, atualmente, como demonstrado por relatórios publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, a situação se mostra alarmante e impõe-se a necessidade de busca por outras formas de acesso à Justiça, retirando a exclusividade do Poder Judiciário.

Por derradeiro, Renato Nalini, atual Secretário da Educação do Estado de São Paulo e Ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, entende que “o essencial é criar uma consciência de que litigar não é solução, mas pode ser um problema infinitamente maior.”⁷⁶ Mais, Renato Nalini assim define a situação:⁷⁷

O sistema Justiça está congestionado em quase todo o mundo. No Brasil, superou a cifra de 100 milhões de processos, o que fornece ao mundo a sensação de que somos o povo mais beligerante sobre a face da Terra. Ainda recentemente, estrangeiros em visita ao nosso País, interessados em aqui investir – o que é imprescindível para a retomada do crescimento -, disseram que haviam se enganado. Em seu País, acreditavam que o esporte brasileiro fosse o futebol. Aqui descobriram que o esporte do brasileiro é litigar. Entrar em juízo para toda e qualquer discussão ou lesão a direito ou interesse.

Nações mais ricas já perceberam que a ineficiência sistêmica da Justiça impunha medidas drásticas. Foi assim que surgiram as ADRs – *Alternative Dispute Resolutions* ou RAL – Resolução Alternativa de Litígios, conforme o país em que se desenvolvam as estratégias de composição consensual de controvérsias. Esta última expressão poderia fornecer outra sigla: CCC.

O fato é que se mostra urgente responder adequadamente aos conflitos que emergem numa sociedade cada vez mais plural e complexa como a contemporânea.

⁷⁶ NALINI, Renato. *Justiça viva*. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2015/10/01/justica-viva/>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

⁷⁷ NALINI, Renato. *Coragem para ousar*. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2015/04/10/coragem-para-ousar/>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

4.1 O Acesso à Justiça

É indispensável, para o presente trabalho, o estudo acerca do acesso à justiça, uma vez que o processo de desjudicialização somente será eficaz se garantir referido acesso. Ademais, também é imprescindível analisar se o sistema adotado às serventias extrajudiciais é capaz de promover o acesso à justiça no processo de desjudicialização.

O acesso à justiça será abordado não como o direito de ação, restrito ao seu sentido formal de acesso ao Poder Judiciário, mas em sentido material abarcando a proposta de pacificação social e de acesso amplo a serviços, informações e órgãos, em plena garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.⁷⁸

Na definição de Cappelletti e Garth, acesso à justiça é o “sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado”⁷⁹, o que se coaduna com as lições do Kasuo Watanabe, que seguem transcritas:

O princípio de acesso à justiça, inscrito no n. XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. Assim, cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica. Mas é, certamente, na solução dos conflitos de interesses que reside a sua função primordial, e para desempenhá-la cabe-lhe organizar não apenas os serviços processuais como também, e com grande ênfase, os serviços de solução dos conflitos pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação.⁸⁰ (grifos no original)

⁷⁸ SENA, Adriana Goulart, Artigo Juízo Conciliatório Trabalhista Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_75/Adriana_Sena.pdf>. Acesso em: 31 maio, 2011.

⁷⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. p. 8.

⁸⁰ WATANABE, Kasuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela- conciliacao/arquivos/cnj_portal_artigo_%20Oprof_%20kazuo_politicas_%20publicas.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2016.

Em dimensão material, considerando os fundamentos da decisão prolatada e a efetividade por ela alcançada, o acesso à justiça consiste no direito fundamental que propicia ao indivíduo a satisfação dos demais direitos, quando, por algum motivo, foi o mesmo privado de seu gozo.

Assim, de acordo com o jurista italiano Mauro Cappelletti, o acesso à justiça pode ser *“encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.”*

Mauro Capelletti e Bryant Garth identificaram três ondas de acesso à justiça, que podem ser assim identificadas:

O recente despertar de interesse em torno do efetivo acesso à Justiça levou a três posições básicas, ao menos nos países do Mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é que nos propomos a chamar simplesmente de “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representado, desta forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.⁸¹

A última onda mencionada incentiva a uma amplitude de reformas que vão muito além da esfera da representação judicial, e envolvem alterações nas formas de procedimentos, mudança na estrutura dos tribunais, modificação no direito material, com o fito de evitar litígios ou facilitar a resolução dos mesmos, representando, portanto, uma mudança estrutural.⁸²

Ademais, o acesso à justiça pode ser encarado em três perspectivas, a saber, a do cidadão, a da sociedade e a do juiz. A primeira perspectiva a ser abordada é a do cidadão, para o qual o acesso à justiça consiste no direito de ver sua questão analisada pelo Estado, ser ouvido por este e, concomitantemente, usufruir satisfatoriamente dos serviços públicos.⁸³

Para a sociedade, o acesso à justiça consiste no direito a uma tutela jurisdicional eficaz, capaz de pacificar com justiça e, finalmente, na perspectiva do

⁸¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. p. 31.

⁸² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, op. cit., p. 31.

⁸³ SENA, Adriana Goulart. *Dignidade Humana e Inclusão Social – Caminhos para a Efetividade do Direito do Trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2010. p. 157.

juiz, deve o aplicador do direito conceber o processo como instrumento para a realização da justiça, não como um fim em si mesmo, motivo pelo qual lhe incumbe a remoção dos obstáculos econômicos e sociais que impedem o efetivo acesso à jurisdição e, por isso, à justiça.⁸⁴

Assim, todas as garantias processuais, tais como o devido processo legal, do juiz natural, a ampla defesa, o contraditório, a igualdade das partes, buscam, precipuamente, garantir ao indivíduo o direito processual constitucional ao acesso à justiça, e não apenas ao judiciário, residindo a diferença no fato de que quando aquele é garantido ocorre a pacificação com justiça⁸⁵.

Neste contexto, a efetividade do processo deve ser encarada como sua “aptidão, mediante a observância racional desses princípios e garantias, a pacificar segundo critérios de justiça”.⁸⁶

Ocorre que existe, todavia, uma gama de obstáculos que impedem ou limitam o acesso universal à justiça. Para Mauro Cappelletti, o tempo é um desses empecilhos ao acesso à justiça, isto porque, segundo afirma, muitas vezes as partes não podem esperar o tempo de tramitação do processo ou a inflação pode repercutir negativamente, diminuindo o valor real da causa.

Outro impedimento apontado pelo jurista italiano consiste na inaptidão para reconhecer um direito e propor uma demanda, isto porque muitas vezes os indivíduos sequer têm consciência de que seus direitos foram lesados e, não sabem qual o procedimento adequado para discutir judicialmente a lesão. Ademais, o formalismo e a complexidade dos procedimentos judiciais impedem a compreensão plena do jurisdicionado dos atos processuais, o que é agravado com a inacessibilidade da maioria dos magistrados.

Ainda, conforme as lições de Mauro Cappelletti, a diferença entre o litigante habitual e o eventual também é um empecilho ao acesso à justiça, de forma que o litigante habitual difere do eventual por possuir uma *experiência judicial desenvolvida*, já conhecer os trâmites processuais e estar mais adaptado aos procedimentos. Assim, o litigante habitual pode realizar um planejamento sistematizado, testar estratégias e teses para descobrir aquelas mais aceitas e menos onerosas e traçar novas linhas de defesa com base nos precedentes.

⁸⁴ SENA, Adriana Goulart, op. cit., p. 157.

⁸⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 362.

⁸⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel, op. cit., p. 362.

Ademais, o grande número de demandas dilui o risco pelo número de casos e faz com que o contrato de prestação de serviços advocatícios seja, proporcionalmente, menos oneroso⁸⁷.

Como tendência de busca por novas formas de acesso à justiça, destaca-se o provimento 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, o qual dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Referido provimento preza pelo uso das formas alternativas de solução de conflitos, principalmente a conciliação e a mediação, e visa à solução adequada para os conflitos de acordo com as suas peculiaridades, ainda que no âmbito do próprio Poder Judiciário.

Percebe-se que o objetivo é efetivar o princípio constitucional do acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, Constituição da República) como “acesso à ordem jurídica justa”.⁸⁸ A esse respeito, é importante ressaltar o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, previsão constitucional insculpida no artigo 5º, XXXV da CR/88, segundo a qual é direito de todos ver apreciada pelo Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito seu, princípio este que corrobora e inspira a máxima que todos têm direito a uma tutela efetiva⁸⁹.

A Política Nacional Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses é abordada por Kazuo Watanabe como forma de enfrentar a “crise de desempenho e a conseqüente perda de credibilidade”⁹⁰ pelo poder judiciário decorrentes da sobrecarga excessiva do judiciário. Segundo o qual:

O mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da **solução adjudicada dos conflitos**, que se dá por **meio de sentença** do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada “**cultura da sentença**”, que traz como conseqüência o aumento cada vez maior da quantidade de **recursos**, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo da Suprema Corte. Mais do que isso, vem aumentando também a

⁸⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. p.11-12.

⁸⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Movimento pela Conciliação*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/pg-movimento-pela-conciliacao>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

⁸⁹ SENA, Adriana Goulart. *Dignidade Humana e Inclusão Social – Caminhos para a Efetividade do Direito do Trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2010. p. 146.

⁹⁰ WATANABE, Kasuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/arquivos/cnj_portal_artigo_%20Oprof_%20kazuo_politicas_%20publicas.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2016.

quantidade de **execuções judiciais**, que sabidamente é morosa e ineficaz, e constitui o calcanhar de Aquiles da Justiça.⁹¹ (grifos no original)

Nota-se, portanto, que a conciliação é abordada como meio a ser incentivado nos tribunais pátrios, tendo em vista os bons resultados que alcança, sendo o maior deles o desenvolvimento da cultura voltada à paz social. Nesse sentido, cumpre transcrever uma parte da Resolução estudada com o fito de evidenciar o realce dado pelo CNJ à conciliação e à mediação:

Considerando que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados nos país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;

Assim, a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos revelam-se como efetivos instrumentos de pacificação social, e também como formas de reduzir a judicialização dos conflitos, diminuindo o volume de processos que se acumulam nas varas e tribunais brasileiros.

Para Fredie Didier, a solução negociada é, ainda, instrumento de desenvolvimento da cidadania, porquanto as partes passam a ser “protagonistas da construção da decisão jurídica que regula suas relações.”⁹²

Ademais, considerando que o tempo é um forte obstáculo ao acesso à justiça, ao conciliar existe a satisfação imediata das pretensões da parte e ainda um resultado mediato, qual seja, a redução de demandas a serem apreciadas pelo judiciário, favorecendo, assim, o acesso à justiça aos demais jurisdicionados.

Ainda no que se refere ao acesso à justiça, corrobora a Resolução 125 a necessidade de sua garantia em sentido material ao “*assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade*”.⁹³ Pretende-se, portanto, garantir aos jurisdicionados um aparato que satisfaça seus direitos, prezando pela eficiência e adequabilidade dos meios utilizados para a solução da controvérsia.

⁹¹ WATANABE, Kasuo, op. cit.

⁹² DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 18. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 271.

⁹³ Resolução 125 do CNJ, artigo 1º.

Dessa forma, a diretriz a ser seguida, de acordo com a Resolução estudada é a de incentivar a autocomposição dos litígios, devendo os tribunais *“desenvolver conteúdo programático mínimo e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos, para servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias”*.⁹⁴

Conclui-se, assim, que a finalidade da Resolução 125 do CNJ, precipuamente, é da resposta dada pelo judiciário ao jurisdicionado ser adequada ao conflito de interesses colocado sob análise, o que garante o efetivo exercício do direito ao acesso à justiça. Trata-se de uma demonstração da atual valorização da solução consensual dos conflitos, o que também pode ser alcançado com o processo de desjudicialização.

Por fim, cumpre mencionar que do mesmo modo que a imposição de uma sentença é incapaz de resolver de forma adequada todos os conflitos de interesses, uma política estritamente judiciária não é hábil para solucionar o problema de acesso à justiça. Desse modo, o Conselho Nacional de Justiça é órgão de planejamento do Poder Judiciário responsável pelas políticas judiciárias, cabendo ao Estado Brasileiro criar e efetivar políticas públicas hábeis a solucionar, ou minimizar, as dificuldades atualmente enfrentadas.

O acesso à justiça é um direito fundamental e carece de uma política pública para a sua concretização, a qual depende de práticas de educação em direitos humanos e práticas sociais, não conseguindo a política judiciária realizar isoladamente este mister.

É nesse compasso que surge o processo de desjudicialização, com o objetivo de encontrar novas formas de acesso à ordem jurídica justa, dispensando a sentença e a atuação direta do Poder Judiciário.

4.2 A desjudicialização como forma de acesso à justiça

No transcorrer do século XX, percebe-se intenso movimento de judicialização no Brasil, de modo que o Poder Judiciário atraiu para si a exclusividade na solução dos litígios da sociedade. É inegável que tal processo carrou grande avanço social em prol da cidadania, notadamente, com a conquista de princípios processuais que

⁹⁴ Resolução 125 do CNJ, artigo 5º, inciso III.

garantiram o devido processo legal, bem como a efetivação de direitos constitucionais.

Ocorre que, conforme demonstrado alhures, o processo de judicialização, por tão intenso que se tornou, ocasionou a malfadada morosidade do provimento judicial, além da ineficiência do sistema, e, por conseguinte, a insegurança jurídica e o descrédito no Poder Judiciário.

Verifica-se, portanto, um paradoxo. Se o Judiciário é responsável por garantir a pacificação social, está ele causando insegurança jurídica, em razão da sua ineficiência, ante a exacerbada utilização do processo como forma de solução de litígios.

Assim, merece referência Cândido Rangel Dinamarco, que afirma que o acesso à justiça não é simplesmente o mero ingresso em juízo, e sim o acesso à ordem jurídica justa, com obtenção da justiça substancial.⁹⁵ Acrescenta o referido autor que não obtém o acesso à justiça aquele que não consegue o exame de suas pretensões ou que recebe soluções atrasadas ou mal formuladas. Essa ideia coaduna perfeitamente com o atual cenário do Poder Judiciário brasileiro, em que se destacam a morosidade e a ineficiência do mesmo.

No contexto de urgente necessidade de encontrar novas alternativas à solução das demandas, bem como à garantia do acesso à justiça e à realização do Direito, surge o processo de desjudicialização. Trata-se de opção ao ressurgimento da celeridade e eficácia da aplicação do Direito, conceitos tão aclamados no atual cenário jurídico que o Brasil vivencia.

Desjudicializar consiste em nova modalidade de solução não jurisdicional de conflito, tratada como meio alternativo de pacificação social.⁹⁶ Assim, a desjudicialização é mecanismo de solução de conflitos alheia ao Poder Judiciário, como forma de desafogar essa esfera do Poder, de modo que essa possa se preocupar com questões específicas e desempenhe satisfatoriamente a sua finalidade.

⁹⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 133-134.

⁹⁶ GRINOVER; CINTRA; DINAMARCO *apud* SANTOS, César Augusto dos. *Breve abordagem sobre o tema da desjudicialização em busca de alternativas ao descongestionamento do poder judiciário*. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1023/R%20DJ%20Tese%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o-c%C3%A9sar%20augusto.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

Nota-se, na atualidade, intensa busca por essa reforma da justiça. Nesse sentido, a desjudicialização está sendo tratada como forma de efetivação alternativa de direitos e deveres, destinada a evitar o acesso generalizado ao Poder Judiciário. Conseqüentemente, a desjudicialização pode fazer do sistema da justiça fator de desenvolvimento econômico e social.

O que se propõe, em verdade, é a redução da competência dos Tribunais, com a transferência de funções acessórias, alheias à sua função principal de julgar. Nessa linha, é essencial eliminar responsabilidades e funções burocráticas do Poder Judiciário, ou, até mesmo, criar limites ao seu acesso, como ocorreu com a criação do requisito da repercussão geral na propositura de recurso extraordinário. Ao mesmo tempo, propõe-se um acesso à justiça mais próximo ao cidadão, sem tanto formalismo.⁹⁷

Em busca dessas alternativas à solução de litígio, foi editada a Lei n. 9.307, em 1996, com objetivo de instituir e regulamentar a arbitragem no ordenamento jurídico brasileiro.⁹⁸ Ocorre que, como expressão do fenômeno da desjudicialização, referido diploma legal foi alterado em 2015, por meio da Lei n. 13.129, como forma de ampliar a aplicação da arbitragem e, conseqüentemente, incentivar o uso desse instrumento como forma de solução de conflitos. Nesse sentido, confira-se a própria ementa da referida lei:

Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

⁹⁷ DUARTE, Francisco Carlos. Direito e Justiça. XIX Conferência Nacional de Advogados aprova teses sobre Reforma da Justiça. *Tribuna*, 6 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-e-justica/news/147765/?>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

⁹⁸ A arbitragem consiste em forma de resolução de conflitos que tenham como objeto direitos patrimoniais disponíveis. Trata-se resolução de conflitos de modo externo ao Poder Judiciário, uma vez que a solução será encontrada baseando na própria vontade das partes envolvidas, que escolherão, com autonomia privada, um terceiro para dirimir o conflito. Referido terceiro é o denominado árbitro. Pode ser conceituada, ainda, a arbitragem como forma de composição amigável de um conflito, em que as partes se apresentarão ao árbitro escolhido e decidirão de forma pacífica como resolver a demanda. A arbitragem se dá, em um primeiro momento, através de uma cláusula arbitral ou de um compromisso arbitral. *A posteriori*, ocorre o procedimento, propriamente dito, da arbitragem. Ressalta-se que é garantido às partes a produção de provas, como aplicação do princípio do contraditório. Em todos os momentos, será tentada a conciliação durante o procedimento da arbitragem. Contudo, se as partes não se conciliarem, o árbitro dirimirá o conflito, prolatando a sentença arbitral.

Também como expressão da desjudicialização, destaca-se a recuperação extrajudicial das empresas, instituto substitutivo da antiga “concordata”. Trata-se de forma de solução da crise empresarial, por meio de negociação direta entre os envolvidos (credores e devedor), restringindo a atuação judicial à homologação final do plano de recuperação.

Ademais, cabe registrar que é expressão máxima do processo de desjudicialização as diversas formas de ampliação das atribuições das serventias extrajudiciais, por meio de leis e, notadamente, com o novo Código de Processo Civil. Conforme esclarecido alhures aspectos relativos ao acesso à justiça, cumpre ressaltar que o sistema jurídico aplicado às serventias extrajudiciais enquadra a suas atividades como modalidade de acesso à justiça.

Corroborando, nos termos dos ensinamentos de Cappelletti e Garth tratados anteriormente, o acesso à justiça é um acesso qualificado à ordem jurídica justa, de modo que possa o interessado pugnar por uma atenção por parte do Poder Público na solução dos seus problemas jurídicos. Nessa linha, conforme analisado alhures os serviços extrajudiciais são prestados por representantes do Estado, que recebem a delegação das atividades notariais e de registro, como forma de transferência de parcela da sua soberania aos particulares, profissionais do direito e detentores de fé pública a eles atribuída por meio de lei.

A ampliação do acesso à justiça, com a desjudicialização, significa a criação de um conjunto de medidas aptas a aperfeiçoar a atuação do Poder Judiciário, desafogando-o, por meio de sua interação e cooperação com outras instituições, bem como a criação de institutos jurídicos capazes de diminuir as demandas judiciais.

Nesse sentido, também se denota a afinidade das atividades extrajudiciais com o processo de desjudicialização, uma vez que são desempenhadas por titulares alheios à estrutura do Poder Judiciário, porquanto não são servidores públicos estrito senso, mas sim agentes públicos na categoria de particulares em colaboração com o Poder Público. Ademais, salienta-se que as atividades em comento prescindem da participação dos juízes ou servidores públicos para serem eficazes juridicamente, vale dizer, dispensam homologação judicial para a produção de efeitos.

Por fim, registra-se que as formas de desjudicialização são formas que garantem a devida aplicação da lei, buscando a adequada utilização do direito, de forma que os particulares tenham acesso a uma resolução do litígio de forma célere, sem, contudo, se descuidar da legalidade, tampouco da segurança jurídica. De forma consciente e com cautela, o poder legislativo pode em muito colaborar com o referido processo de desjudicialização, o proclamando como verdadeira forma de acesso à justiça, tendência que já se verifica no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente, com a ampliação das funções dos serviços de notas e de registro.

5 EFICIÊNCIAS PARA O PODER JUDICIÁRIO COM A UTILIZAÇÃO DO SERVIÇO EXTRAJUDICIAL NO PROCESSO DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Ao tratar do processo de desjudicialização, ganham relevo os serviços notariais e de registro, por serem desempenhados por profissionais do Direito, alheios à estrutura do Poder Judiciário. Conforme analisado alhures, as serventias extrajudiciais desempenham suas funções de forma a garantir princípios constitucionais visados pela atividade judicial. Trata-se de aproveitar o sistema das serventias extrajudiciais para a solução das controvérsias jurídicas.

Em verdade, o processo de desjudicialização ganhou maior destaque com as ações da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, direcionadas ao objetivo de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário, com atuação direta na execução de ações voltadas a promover a democratização do acesso à Justiça no Brasil.⁹⁹

Antes de adentrar especificamente nas vantagens da utilização dos serviços em comento ao Poder Judiciário, importa fazer um paralelo entre a função dessa esfera do Poder com a função dos notários e oficiais registradores.

A atividade jurisdicional é conceituada como função atribuída a terceiro imparcial, que visa aplicar o Direito de forma criativa, reconhecendo e protegendo situações jurídicas, concretamente deduzidas em Juízo, em decisão insuscetível de controle externo e apta a se tornar indiscutível.¹⁰⁰

Logo, a atividade jurisdicional consiste na aplicação do Direito por um terceiro imparcial, escolhido pelo Estado, por meio de concurso público de provas e títulos. Trata-se do juiz. Esse profissional do direito recebe parte da soberania do Estado para exercer a função jurisdicional, com o fito de dirimir os conflitos submetidos ao Poder Judiciário.

Nesse primeiro aspecto, já se nota semelhanças e diferenças da atividade jurisdicional desempenhada pelo juiz com o serviço dos notários e oficiais registradores. Conforme analisado em capítulo alhures, o notário e o registrador recebem parcela da soberania do Estado para exercerem função pública, tal como o juiz. Contudo, este exerce a função pública específica da jurisdição, com o poder de

⁹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Sua proteção*. Reforma do Judiciário. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

¹⁰⁰ DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 155.

decidir o caso concreto, enquanto àqueles exercem as funções notariais e de registro, especificamente.

Ademais, assim como o juiz, o notário e o oficial registrador são profissionais do Direito, uma vez que só podem adentrar nas respectivas atividades se obtiverem o título de bacharéis em Direito. Entretanto, o juiz aplica o Direito em todas as suas matérias, enquanto o notário e o registrador se limitam ao direito notarial e registral.

No que tange aos requisitos para se tornar juiz ou titular de serventia extrajudicial, nota-se como semelhança a aprovação em concurso público de provas e títulos, que, em que pese algumas especificidades, se mostram semelhantes como um todo.

Enquanto o notário e o registrador desempenham função administrativa extrajudicial, passível de revisão judicial, o juiz exerce função tipicamente jurisdicional, com aptidão para a coisa julgada formal e material. Dessa forma, os atos praticados pelos notários e registradores, embora não dependam de autorização judicial em razão da independência dos mesmos, podem ser submetidos ao crivo do judiciário, e o juiz pode revisá-los, de forma a anulá-los, ou confirmá-los, com o objetivo de cumprir fielmente a legalidade.

Acrescentando, a atividade notarial e registral independem de autorização do Poder Judiciário para serem exercidas, devendo os tabeliães e registradores praticarem todos os atos necessários ao cumprimento da vontade das partes interessadas, nos estritos limites do princípio da legalidade, bem como fazer adentrar ao sistema da publicidade registral os atos que estejam em consonância com a lei. Contudo, se tais atos passarem pelo crivo de decisão judicial, os notários e registradores se submetem à decisão do juiz, ao passo que a atividade do juiz é insuscetível de controle externo.

Ainda quanto à independência, cumpre anotar que os notários e registradores a possuem em maior alcance, no seu viés funcional, uma vez que desempenham a função a eles atribuída em caráter privado. Dessa forma, são livres para contratar seus funcionários, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), quantos entenderem necessários, bem como para determinar-lhes suas funções e remuneração. Ademais, os notários e registradores arcam com todos os riscos financeiros da prática da atividade que lhes tocam.

Em contrapartida, o juiz é classificado como servidor público, integrante da carreira da magistratura, com subsídios previamente fixados em lei e submetidos ao

teto remuneratório determinado na Constituição da República. Assim sendo, esse profissional do Direito, não possui autonomia para contratar funcionários ou determinar instalações para o desempenho da função, de forma que seus colaboradores são também servidores públicos estáveis, aprovados em concurso público, com funções previamente delimitadas.

Ademais, é aplicável ao juiz a aposentaria compulsória, ao que não se submetem os titulares das serventias extrajudiciais, uma vez que recebem a delegação em caráter vitalício, a ser desempenhada em caráter privado.

Outra importante diferenciação entre as duas profissões consiste nas funções de aconselhamento e assessoramento das partes interessadas e redação de atos jurídicos. O notário tem a função primordial de aconselhar os interessados sobre os negócios jurídicos que estão celebrando, esclarecendo-lhes quais os efeitos dos mesmos e quais outras opções teriam, nos limites do princípio da legalidade aplicado aos particulares. Ademais, os tabeliães devem receber a vontade das partes e redigir o instrumento jurídico adequado, de forma a cumprir a lei, bem como prevenir litígios, que, por conseguinte, se transformariam em demandas judiciais.

Em sentido oposto, o juiz exerce sua função também com imparcialidade, contudo, não lhe cumpre assessorar ou aconselhar as partes, ele deve julgar o caso de acordo com a lei, resolvendo a questão que lhe foi submetida. Isso em razão de ser a função exercida de forma imperativa, como ato de império. Juiz não aconselha, juiz manda, ordena, julga.

Assim, o notário e registrador possuem a função de conferir segurança jurídica e dar forma jurídica a atos jurídicos que não sejam dotados de litigiosidade, vale dizer, que não exista dúvida quanto à titularidade do direito. Em outro norte, ao juiz cabe decidir questões litigiosas. Enquanto o notário e o registrador atuam preventivamente, o juiz atua quando o litígio já se formou.

Outro aspecto que merece análise, extraído do conceito de atividade jurisdicional, consiste na forma criativa que é exercida a atividade judicial, o que não ocorre nas atividades dos notários e registradores. Essa forma criativa consiste na escolha do juiz de qual interpretação ou qual regra aplicar ao caso concreto, de forma a criar uma norma jurídica para a questão em análise, de acordo com os preceitos constitucionais e legais, que pode servir, posteriormente, de precedente judicial em casos semelhantes.

Portanto, pode-se notar que os serviços extrajudiciais possuem plena capacidade de exercer funções administrativas atribuídas ao Poder Judiciário, que não sejam dotadas de litígio, sem que adentre em qualquer poder atribuído aos magistrados. Assim, a esses restaria a função de resolver as demandas sobre as quais já incidam pretensão resistida e que, verdadeiramente, necessitam do *ius dicere* por parte do Poder Judiciário.

É nesse sentido que as serventias extrajudiciais podem atuar no processo de desjudicialização. Há duas formas da mencionada atuação nesse processo: além de exercerem suas funções preventivamente, cumprindo o princípio da cautelaridade ou profilaxia, os notários podem ainda atuar em demandas não litigiosas, como exemplo, realizando divórcios, separações, partilhas e inventários consensuais, por meio de escrituras públicas.

Por óbvio, ao exercer a função pública que lhe cabe, o notário atua buscando formalizar negócios jurídicos em perfeita consonância com a lei, de forma a evitar vícios que podem causar futuras demandas judiciais, eis que assim impõe o princípio da profilaxia ou cautelaridade. Por conseguinte, atua esse profissional do direito na prevenção de futuros litígios, de forma a evitar que desentendimentos futuros entre as partes originem demandas judiciais. Ao final, está o tabelião de notas contribuindo para o desafogamento do Judiciário com a retomada necessária de sua eficiência e credibilidade perante a sociedade. Nesse sentido, a prevenção de litígios trata-se de uma forma de desjudicialização.

5.1 A Lei n. 11.441/07 e o processo de desjudicialização

Como forma de desjudicializar, pode o Poder Legislativo ampliar as atribuições das serventias extrajudiciais, nos casos em que seja possível aos notários e registradores a prática de atos consensuais, com requisitos legais impostos expressamente, sem se descuidar da segurança jurídica.

Referida forma de desjudicialização, consiste em retirar a exclusividade do Poder Judiciário em determinadas demandas, que podem ser devidamente solucionadas sem necessidade de atuação de um juiz, necessitando apenas da participação de um profissional do direito, representante do Estado.

Por oportuno, reitera-se que os titulares das serventias extrajudiciais são profissionais do direito que recebem parte da soberania do Estado, por meio de

delegação administrativa, detentores de fé pública que lhes é atribuída por lei, a quem compete a prática de atos notariais e de registro.

Nesse sentido, merece análise detalhada a Lei n. 11.441/07. Trata-se de diploma legal que alterou o Código de Processo Civil de 1973, que estava em vigor à época, para incluir a possibilidade de realização de inventário, partilha, divórcio e separação consensuais por meio de escritura pública.

Para se entender o contexto da modificação, merecem ser transcritas as palavras de Paulo Lôbo ao noticiar a vigência da referida lei no site do Conselho Nacional de Justiça:¹⁰¹

atendendo ao reclamo da comunidade jurídica brasileira, e da própria sociedade, para desjudicialização das separações conjugais quando não houvesse litígio, a Lei 11.441/2007 introduziu a possibilidade de o divórcio ou a separação consensuais serem feitos pela via administrativa, mediante escritura pública.

Assim, verifica-se que a Lei n. 11.441/07, regulamentada pela Resolução n. 35/2007 do Conselho Nacional de Justiça, foi criada como forma da tendência e necessidade de desjudicialização, uma vez que os processos judiciais de inventário, partilha, divórcio e separação se mostram extremamente morosos. Prevê o art. 610, §1º e §2º, do novo Código de Processo Civil que o inventário e partilha podem ser feitos por escritura pública, quando os interessados forem capazes e estiverem concordes, de forma que esse instrumento público será hábil para registro e levantamento de importâncias depositadas em instituições financeiras.

Quanto ao inventário e partilha é imprescindível que as partes estejam assistidas por advogado ou defensor público.¹⁰² Caso os requisitos em comento não sejam preenchidos, o inventário e partilha se procederão judicialmente, pelas regras do procedimento especial previsto no novo Código de Processo Civil e, subsidiariamente, pelas normas previstas na parte geral do mesmo diploma legal.

Na mesma linha, o art. 733 do novo CPC prevê que:

¹⁰¹ LÔBO, Paulo. *Divórcio e Separação Consensuais Extrajudiciais*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13313&Itemid=675>. Acesso em: 03 ago. 2016.

¹⁰² Vale mencionar a preocupação do legislador e garantir a imparcialidade do notário, bem como assegurar a devida aplicação do Direito, no art. 9º da Resolução 35 de 2007, que assim prevê: “Art. 9º É vedada ao tabelião a indicação de advogado às partes, que deverão comparecer para o ato notarial acompanhadas de profissional de sua confiança. Se as partes não dispuserem de condições econômicas para contratar advogado, o tabelião deverá recomendar-lhes a Defensoria Pública, onde houver, ou, na sua falta, a Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.”

o divórcio consensual, a separação consensual e a extinção consensual de união estável, não havendo nascituro ou filhos incapazes¹⁰³ e observados os requisitos legais, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições de que trata o art. 731.

O mesmo diploma legal determina que essa escritura pública prescindida de homologação judicial, de modo que constitui-se em título hábil para qualquer ato de registro. Ademais, também é requisito a assistência por advogado ou defensor público.

Logo, nota-se que a possibilidade dos referidos atos se darem pela via administrativa, demanda o cumprimento de requisitos legais, quais sejam, a consensualidade, a ausência de interessados incapazes, assistência de advogado ou defensor público. Ademais, outros requisitos são impostos pelos atos normativos estaduais aplicados aos tabeliões de notas na lavratura desse ato. Por oportuno, esclarece-se que neste trabalho os atos normativos paradigmas serão os da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais (Provimento 260/2013).

Cumprido esclarecer, preliminarmente, que a escritura pública consiste em instrumento público notarial, lavrado pelo tabelião de notas, que pode ser livremente escolhido pelas partes, independente de onde possuem domicílio ou onde estão situados os bens envolvidos. Loureiro explica que, por meio desse instrumento, o notário recebe “manifestações de vontades de duas fontes distintas: a feita pelas partes do negócio ou ato jurídico e a do tabelião que atesta a conformidade do ato com a lei, assegurando-lhe certeza e autenticidade.”¹⁰⁴ Assim, vê-se que a escritura pública é a forma legal dos negócios jurídicos.

Quanto aos requisitos de forma, os gerais para a lavratura de escrituras públicas estão previstos no art. 215 do Código Civil. Com relação aos específicos, nas escrituras de separação e divórcio devem constar algumas declarações indispensáveis à segurança jurídica, bem como à comprovação da consensualidade.

¹⁰³ Nesse ponto, consigna-se que o Enunciado 571 da VI Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal propõe a possibilidade de dissolução conjugal pela via extrajudicial, mesmo em caso de existência de filhos menores e incapazes, no seguinte sentido: “Se comprovada a resolução prévia e judicial de todas as questões referentes aos filhos menores e incapaz e, o tabelião de notas poderá lavrar escrituras públicas de dissolução conjugal. Artigos: 1.571 ao 1.582 do Código Civil, combinados com a Lei n. 11.441/2007”.

¹⁰⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos – teoria e prática*. São Paulo, Método, 2014. p. 645.

Nesse sentido, no instrumento de divórcio e separação consensuais, as partes devem declarar ao tabelião de notas que estão cientes das consequências dos referidos atos jurídicos, firmes no propósito de pôr fim à sociedade conjugal (separação) ou ao vínculo matrimonial (divórcio), sem hesitação. O notário deve tentar a conciliação entre as partes, sempre que entender conveniente, fazendo constar na escritura que as mesmas se recusaram a reconciliar.

Independente dos acesos debates sobre a permanência do instituto da separação após a Emenda Constitucional nº 66 de 2010, no caso das partes escolherem se separarem por escritura pública, é recomendável que o tabelião, cumprindo seu dever de assessoramento e esclarecimento do Direito aos interessados, conste no corpo do ato que as mesmas estão cientes da possibilidade de realizarem o divórcio pela mesma via, mas que optam livremente pela separação.

Ressalta-se que o instrumento notarial de divórcio e separação deve conter disposições referentes à partilha dos bens comuns, à pensão alimentícia, bem como a retomada do nome de solteiro pelo cônjuge ou manutenção do nome de casado, conforme consta do provimento 260 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, em seu art. 208.

Por oportuno, insta consignar que, no intuito de buscar alternativas para se evitar a necessidade de ingresso de demanda no Poder Judiciário, a Corregedoria do Estado de Minas Gerais, assim como em outros Estados da Federação, dispõe que podem as partes alterar as disposições da escritura pública relativas às obrigações alimentares, desde que estejam concordes e na presença de advogado ou defensor público, podendo esse ser comum ou de cada uma das partes (art. 214, Provimento 260/2013, CGJMG).

Com o mesmo objetivo, as referidas normas do extrajudicial do Estado de Minas Gerais permitem, ainda, a alteração unilateral da disposição da escritura pública que verse sobre a manutenção do nome de casado, mediante nova escritura, pela qual o interessado declare o interesse em retomar o nome de solteiro, desde que assistido por advogado ou defensor público (art. 218, Provimento 260/2013, CGJMG).

Merece registro o dever do tabelião de notas de fiscalizar o recolhimento dos tributos devidos em decorrência da prática do negócio jurídico a ele submetido. *In casu*, se na partilha houver alguma transmissão de bem imóvel, deve ser exigida a apresentação do comprovante de recolhimento do imposto incidente, que será o ITBI

(imposto sobre transmissão de bens imóveis, quando onerosa) ou ITCD (imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos), a depender se trata de transmissão onerosa ou gratuita, respectivamente.

Além desses requisitos, a Resolução n. 35/2007 determina que a presença das partes à lavratura do ato é dispensável, desde que representados por procurador munido de instrumento público de mandato, com validade de trinta dias.

Quanto à recusa da lavratura da escritura pública pelo tabelião de notas, merece transcrição a elucidativa explicação do desembargador Marcelo Rodrigues:¹⁰⁵

Como profissional do direito, a quem a lei confere independência do exercício de suas atribuições, cabe ao tabelião de notas qualificar previamente a declaração de vontade, além de identificar as partes que intervêm no ato. Dado que esse juízo é, além de prudencial, pessoal e intransferível, se houver fundados indícios de prejuízo para uma das partes, ou em caso de dúvida sobre a declaração de vontade, cabe ao tabelião formular exigência ou até mesmo recusar-se à prática do ato notarial, fundamentando a recusa por escrito (art. 3º, primeira parte, e art. 28, primeira parte, Lei 8.935/1994).

Demais disso, registra-se que pode ser realizada por escritura pública a conversão da separação em divórcio e do restabelecimento da sociedade conjugal, de forma que esse último pode se dar ainda que a separação tenha sido feita pela via judicial (art. 48 da Resolução 35/2007 do CNJ). Ressalta-se, ainda, que o referido restabelecimento não pode se dar com modificações, *ex vi* do art. 50 da Resolução 35/2007 do CNJ.

Insta consignar que, nos termos do art. 215 do Provimento 260/2013 do Estado de Minas Gerais, as escrituras públicas de separação e divórcio são desprovidas de sigilo, uma vez que os atos praticados nos tabelionatos de notas são regidos, em regra, pelo princípio da publicidade.

Em que pese a escritura pública de inventário e partilha ser muito semelhante à de divórcio e separação, vale analisar alguns aspectos específicos da primeira. Primeiramente, é necessária a nomeação de interessado, com poderes de inventariante, para representar o espólio no cumprimento de obrigações ativas ou

¹⁰⁵ RODRIGUES, Marcelo. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais* – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016. p. 229.

passivas que estejam pendentes, sem necessidade de cumprir a ordem imposta para os casos de inventário judicial (art. 11, Resolução 35/2007, CNJ).

Assim como na separação e divórcio, os interessados (viúvo ou viúva e herdeiros) podem ser representados por procurador instituído por instrumento público com poderes especiais, outorgado há no máximo trinta dias. Ademais, nesse instrumento notarial também é dever do tabelião de notas fiscalizar o recolhimento do imposto incidente, qual seja, o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), exigindo a certidão de quitação do mesmo antes da lavratura do respectivo ato.

Como forma de garantia da segurança jurídica, é exigível que os cônjuges dos herdeiros compareçam à lavratura do ato para devida concordância, sempre que houver renúncia ou quando a partilha importe em algum ato de transmissão, salvo nos casos de casamento celebrado sob o regime da separação convencional de bens, nos termos do art. 17 da Resolução 35/2007 do CNJ.

Quanto ao companheiro, também é possível sua participação na escritura pública de inventário e partilha, desde que tenha direito à sucessão. Ocorre que a referida Resolução que normatiza esse ato notarial impõe a necessidade de ação judicial para o inventário e partilha, se o autor da herança não deixou outros sucessores, ou se não houve consenso entre todos os herdeiros quanto à partilha ou, até mesmo, quanto ao reconhecimento da existência de união estável (art. 18, Resolução 35/2007, CNJ).

Tal imposição é fruto do zelo do legislador ao disciplinar o inventário e partilha extrajudicial, a fim de que fique preservada a segurança jurídica e assegurados eventuais direitos de terceiros de boa fé. Inclusive, nesse aspecto, vale esclarecer que nas escrituras públicas realizadas sob a égide da Lei n. 11.441/07 deve constar expressamente a ressalva de que ficam garantidos os direitos de terceiros de boa fé.

Quanto às regras para a partilha, nas escrituras públicas em comento, serão observadas as mesmas regras do Código de Processo Civil impostas aos inventários judiciais, notadamente, nos art. 647 a 657.

Vale destacar que, conforme a Resolução 35/2007 do CNJ, não é possível, em regra, a realização de inventário e partilha extrajudicial, caso o autor da herança tenha deixado testamento, porquanto os herdeiros devem declarar, obrigatoriamente, que o mesmo não deixou testamento (art. 21). Ocorre que a doutrina muito debateu sobre essa vedação, de forma que alguns Estados da

federação flexibilizou-a. A título de exemplo, destaca-se o art. 195, p. ú., do Prov. 260/2013 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, que permite a lavratura da escritura pública de inventário e partilha nos casos de haver testamento revogado, declarado nulo ou caduco ou, ainda, por ordem judicial.¹⁰⁶

Assim sendo, nota-se que são restritas as hipóteses em que é permitida a lavratura da escritura pública no caso de existir testamento deixado pelo falecido, de forma que a normatização da referida Corregedoria preza pela segurança jurídica na realização do ato. O inventário extrajudicial, nesses casos, só é permitido se restar evidenciada de forma indubitável a invalidade do testamento, senão, a via obrigatória será a judicial.

Ainda sobre o inventário extrajudicial, ressalta-se que, nos casos em que houver apenas um sucessor, não é necessária a partilha, sendo perfeitamente possível a lavratura de escritura pública de inventário e adjudicação ao único herdeiro, desde que não tenha o falecido deixado testamento escrito (art. 26, Resolução 35/07, CNJ). Isso porque não há qualquer possibilidade de litígio, uma vez que o patrimônio do autor da herança caberá na sua integralidade ao único sucessor.

Insta acrescentar que na tentativa de ampliar as possibilidades de lavratura das referidas escrituras públicas pela via extrajudicial, a Lei n. 11.441/07 ainda prevê a admissibilidade de sobrepartilha de eventual bem conhecido posteriormente por escritura pública, ainda que o inventário e partilha findo tenham se dado pela via judicial. Permite-se a referida escritura ainda que o herdeiro, maior e capaz no momento da sobrepartilha, fosse menor ou incapaz ao tempo da morte ou do processo judicial (art. 25).

Nesse mesmo sentido, é admissível a escritura pública por inventário negativo, nos casos de o falecido não ter deixado nenhum bem como herança, ficando, assim, dispensada a prévia remessa de declaração de bens à Secretária de Estado de Fazenda (art. 28, Resolução 35/2007 do CNJ).

Em cumprimento ao princípio basilar da segurança jurídica, a Resolução 35/2007 impõe a apresentação de diversos documentos obrigatórios para que seja

¹⁰⁶ Importante ressaltar a existência de Enunciado do Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal aprovado no XIX Congresso Notarial Brasileiro, realizado em maio do ano de 2014, no Estado da Bahia, propondo outra possibilidade de inventário e partilha extrajudicial pela via extrajudicial mesmo no caso de existir testamento. Trata-se do Enunciado nº 1 do referido Congresso, que assim dispõe: “1. É possível o inventário extrajudicial ainda que haja testamento, desde que previamente registrado em Juízo ou homologado posteriormente pelo Juízo competente”.

possível a lavratura das escrituras públicas de inventário e partilha, separação e divórcio, os quais constam arrolados, respectivamente, nos artigos 22 e 33, ambos da referida Resolução.

Ato contínuo a lavratura das referidas escrituras públicas, as mesmas devem ser apresentadas para registro, nas serventias registrais competentes, para produzirem efeitos oponíveis contra terceiros. Em regra, os atos notariais de divórcio e separação repercutem no estado civil das pessoas, sendo seu registro atribuído ao Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais, ofício responsável pela garantia da cidadania dos indivíduos.

Contudo, as escrituras que versem sobre bens imóveis e importem em transmissão desses devem ser apresentadas ao Ofício de Registro de Imóveis competente para que se dê a devida publicidade de tal alteração. Referida publicidade importa na oponibilidade *erga omnes* do direito de propriedade, a ser concretizada com o registro¹⁰⁷ na matrícula, uma vez que restará alterada a titularidade do direito de propriedade.

Com efeito, as serventias registrais garantem a segurança jurídica das transações negociais entre os particulares, uma vez que são nelas que constam a situação jurídica do imóvel (no Registro de Imóveis) ou até mesmo o estado civil e os atos da vida civil mais importantes (no Registro Civil das Pessoas Naturais). Oportunamente, insta salientar que as separações, divórcios, inventários e partilhas judiciais também são obrigatoriamente registrados nos referidos ofícios registrais, para que sejam oponíveis a terceiros e, conseqüentemente, protejam os terceiros de boa fé.

Por todo o exposto nesse item, verifica-se que a Lei n. 11.441/07, ao instituir a possibilidade de divórcios, separações, inventários e partilhas por meio de escrituras públicas lavradas por tabelião de notas, nos casos em que as partes envolvidas estejam concordes, sem litígio, importa em forma de desjudicialização, que,

¹⁰⁷ Aqui o termo “registro” está sendo utilizado em sentido *lato*, uma vez que pode ser o caso de averbação ou registro em sentido estrito. Exemplificando, no caso de restabelecimento da sociedade conjugal, a escritura pública será objeto de averbação no registro de imóveis, onde os nubentes tiverem imóveis matriculados. Contudo, em Minas Gerais, as normas determinam que as escrituras públicas de adjudicação ou partilha serão objeto de ato de registro em sentido estrito na matrícula do imóvel (art. 622, I, “u”, Prov. 260/13, CGJMG). Ademais, nas escrituras públicas de divórcio e separação, se não houver partilha de bem comum, averbar-se-á a alteração do estado civil na matrícula do imóvel, ficando o bem em estado de mancumunhão (art. 774, Provimento 260/13, CGJMG).

consequentemente, colabora com o Poder Judiciário, ao passo que retira a sua exclusiva competência sobre tais atos.

Certamente, tal possibilidade, ao ampliar as atribuições dos notários, importa em celeridade ao tráfego jurídico e acesso à justiça da mesma forma que os divórcios, separações, inventários e partilhas judiciais, sem qualquer prejuízo à segurança jurídica. Pelo contrário, percebe-se o zelo do legislador, tanto na própria lei em questão, quanto nas normas extrajudiciais estaduais, bem como na Resolução 35/2007 do CNJ, em garantir segurança jurídica dos atos em tela e, por conseguinte, a prevenção de germes que possam gerar futuros litígios judiciais.

Ainda no que tange a celeridade, em reportagem publicada no jornal “Folha de S. Paulo”, destacou-se que, enquanto uma ação judicial de inventário e partilha consensual dura cerca de um ano para ser encerrada, a via extrajudicial leva cerca de um a dois meses.^{108 109}

Acrescente-se que, apesar do falso senso comum, os atos da Lei n. 11.441/07 importam em redução de custos, uma vez que, ainda que seja devido o pagamento dos emolumentos, os honorários advocatícios são menores, já que o advogado não precisa acompanhar um processo longo, e não haverá o pagamento de taxa judiciária, bem como outras despesas devidas nas ações judiciais.

Corroborando, na mesma reportagem do jornal “Folha de S. Paulo” referida alhures, publicou-se pertinente projeção de custos nos casos de inventário judicial e extrajudicial, no seguinte sentido:

¹⁰⁸ AUTRAN, Maria Paula. Sem brigas, partilhas de bens entre herdeiros leva um quinto do tempo. *Folha de São Paulo*, 20 maio 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1281069-sem-brigas-partilha-de-bens-entre-herdeiros-leva-um-quinto-do-tempo.shtml>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

¹⁰⁹ Ressalta-se que, na mesma reportagem, consta que, desde a vigência da Lei n. 11.441/07, a modalidade de inventário e partilha extrajudicial cresce cerca de 30% a cada ano.

Figura 1 - Projeção de custos nos casos de inventário judicial e extrajudicial¹¹⁰



Portanto, nota-se que com a utilização do serviço notarial para inventário e partilha pode-se economizar quase cinquenta por cento, em comparação com os custos de um processo judicial. Quanto a esses valores, importa esclarecer que são calculados conforme tabela de emolumentos do Estado de São Paulo no ano de 2013, de forma que se o ato for praticado em outro Estado da Federação poderá haver alteração, uma vez que cada estado-membro possui sua tabela. Ademais, esses valores em muito dependem do valor dos bens integrantes do acervo a ser inventariado e partilhado.¹¹¹

Ademais, outra vantagem em se utilizar das serventias extrajudiciais para os divórcios, separações, inventários e partilhas consensuais consiste na livre escolha do tabelião, nos termos do art. 8º da Lei dos Notários e Registradores (Lei n.

¹¹⁰ AUTRAN, Maria Paula. Sem brigas, partilhas de bens entre herdeiros leva um quinto do tempo. *Folha de São Paulo*, 20 maio 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1281069-sem-brigas-partilha-de-bens-entre-herdeiros-leva-um-quinto-do-tempo.shtml>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

¹¹¹ Complementando, as tabelas de emolumentos do Estado de São Paulo atualizadas estão disponíveis para consulta através do site do “Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo”, no seguinte link: COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Seção São Paulo. *Tabela Tabelionato de Notas*. Disponível em: <http://www.cnbsp.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Tabela_Custas/cnb_tabela_2016_a4_cap_imp.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2016. Ademais, a tabela de emolumentos utilizada na projeção em questão está disponível em: COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Seção São Paulo. *Tabela de Custas e Emolumentos*. Disponível em: <<http://www.cnbsp.org.br/?pG=X190YWJlBGFzX2Vtb2x1bWVuG9z&aba=3&ano=2013>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

8.935/94). Com efeito, as partes envolvidas podem escolher, sem os rigorismos da lei processual, o notário que seja de sua maior confiança, em qualquer local do País, independente do domicílio do falecido ou de qualquer herdeiro, bem como do local de situação dos bens a serem partilhados. Portanto, menos formalidade com a utilização do serviço extrajudicial.

Em contrapartida, no caso dos inventários e partilhas judiciais, o Código de Processo Civil vigente, especificamente, em seu art. 48, determina que o foro competente é o do domicílio do autor da herança no Brasil, como regra, e especifica algumas exceções, quando esse não tiver domicílio certo (art. 48, p.ú., Lei n. 13.105/15). Quanto aos divórcios e separações judiciais, o art. 53 do mesmo diploma legal determina como foro competente o do domicílio do guardião de filho incapaz; o último domicílio do casal, caso não haja filho incapaz; ou o domicílio do réu, se nenhuma das partes residir no antigo domicílio do casal.

Nesse aspecto, insta consignar que a liberdade de escolha do tabelião de notas pelos interessados em nada prejudica a segurança jurídica, uma vez que a devida publicidade e eficácia perante terceiros dos atos em comento se dá com o devido registro no Ofício de Registro de Imóveis.

Em verdade, as escrituras públicas decorrentes da referida lei consistem em “mecanismo extrajudicial de administração pública de interesses privados em que o notário substitui o juiz na recepção da vontade das partes em relação jurídica marcada pela inexistência de litígio”.¹¹² Trata-se exatamente da função pública que a lei atribui aos notários, mas que, anteriormente, eram atribuídas com exclusividade ao Poder Judiciário.

Em tempo de excessivas demandas judiciais que acarretam a ineficiência do Poder Judiciário e o seu descrédito perante a sociedade, a Lei n. 11.441/07 é um grande avanço no processo de desjudicialização, ao passo que a escritura pública substituirá a sentença judicial, sendo título hábil a registro, independente de homologação judicial.

Ainda, ressalta-se que a utilização da via extrajudicial no divórcio, separação, inventário e partilha administrativos é mera opção que a parte pode exercer, de forma que se entender lhe ser mais conveniente o uso da via judicial esta permanece possível, sem qualquer alteração. Com efeito, o art. 2º da Resolução

¹¹² LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos – teoria e prática*. São Paulo, Método, 2014. p. 726.

35/2007 do Conselho Nacional de Justiça determina que pode “ser solicitada, a qualquer momento, a suspensão, pelo prazo de 30 dias, ou a desistência da via judicial, para promoção da via extrajudicial”, no claro intuito de incentivar o uso das serventias extrajudiciais.

Com efeito, o juiz não pode decretar a extinção dos processos ou se escusar a decidir demandas relativas a essas matérias nos casos que inexistam conflitos entre as partes, sob o argumento de que via a ser utilizada deve ser a extrajudicial. Ademais, outro entendimento não poderia prevalecer, uma vez que é princípio constitucional a inafastabilidade da jurisdição. Logo, a utilização das serventias extrajudiciais não é obrigatória, mas sim facultativa e depende da vontade dos interessados.

Por derradeiro, destacam-se os benefícios concretos da Lei n. 11.441/07, que está em vigor há quase uma década. Para tanto, verifica-se a seguinte notícia:¹¹³

Desde a promulgação da Lei 11.441/07, que permite a cartórios formalizar divórcios, partilhas e inventários, mais de 1,3 milhão de atos foram oficializados em tabelionatos de todo o Brasil. Desse total, 500 mil foram feitos apenas em São Paulo. Os dados são da central de dados do Colégio Notarial do Brasil (CNB).

Segundo o CNB, o fato de os cartórios terem assumido essas responsabilidades evitou um custo de R\$ 3 bilhões à Justiça de todo o Brasil e de R\$ 1,2 bilhão ao governo paulista. Os valores foram calculados pela entidade com base em estudo de 2013 do Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça brasileiro (CPJus).

Na pesquisa, o CPJus descobriu que cada processo que ingressa no Judiciário custa, em média, R\$ 2,3 mil para os contribuintes. “Trata-se de uma economia muito expressiva e necessária, face ao momento econômico do país. Além de ajudar a aliviar as contas públicas, a medida evidencia a importância dos cartórios para desafogar o Judiciário. Assim, as cortes locais podem priorizar outros processos”, diz Andrey Guimarães Duarte, presidente da seccional paulista do CNB.

Logo, em números percebe-se claramente a eficiência ao Poder Judiciário pela utilização das serventias extrajudiciais nos atos definidos na lei em comento, uma vez que se evitou um custo de três bilhões de reais, apenas com a prática dos atos de divórcio, separação, inventário e partilha por escritura pública.

¹¹³ ATOS em cartórios retiraram 1,3 milhão de processos da Justiça. *Revista Consultor Jurídico*, 5 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-25/atos-cartorios-retiraram-13-milhao-processos-justica>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

5.2 A escritura pública de união estável como forma de prevenção de litígios

A união estável é tema recorrente nos debates jurídicos e, desde a Constituição da República de 1988, tem sofrido mudanças. Conforme disciplina dada pelo Código Civil, a união estável consiste na convivência pública, contínua e duradoura entre um homem e uma mulher, com o objetivo de constituição de família.¹¹⁴ (art. 1.723 do CC/2002).

Em um primeiro momento, a união estável não detinha qualquer proteção do Estado, de forma que os conviventes não possuíam nenhum direito legal. Por conseguinte, essa relação passou a ser denominada “concubinato”, de forma que a jurisprudência passou a conferir alguns direitos, tratando o instituto como sociedade de fato entre os conviventes. Foi nesse contexto que o Supremo Tribunal Federal criou a súmula 380, no seguinte sentido: “comprovada a existência da sociedade de fato entre os concubinos, é cabível sua dissolução judicial com a partilha do patrimônio adquirido pelo esforço comum”.

Posteriormente, com o advento da Carta Constitucional vigente, a união estável ganhou reconhecimento como entidade familiar, de modo que a lei deve facilitar sua conversão em casamento, nos termos do art.236, §3º. Nesse momento, a relação passou de concubinato para união estável. Em seguida, a Lei n. 8.971/94 regulamentou o conceito de união estável, impondo o requisito de cinco anos de convivência ou a existência de filho comum para sua configuração, bem como disciplinou alguns direitos sucessórios entre os conviventes. Esses direitos consistem no usufruto de parte dos bens deixados pelo companheiro e herança, na falta de ascendentes e descendentes do falecido, e direito à metade dos bens resultantes de atividade decorrente do esforço comum.

¹¹⁴ Caio Mário Pereira da Silva conceitua família como conjunto de pessoas que descendem de tronco ancestral comum, atendendo aos seus aspectos de diversidade. (SILVA, Caio Mário Pereira da. *Instituições de Direito Civil*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 25). Atualmente, a doutrina aponta como espécies de família as seguintes: família matrimonial (decorrente do casamento); família informal (decorrente da união estável); família monoparental (formada por qualquer dos pais e seus descendentes); família substituta (decorrente da guarda ou tutela); famílias plurais (uniões fundadas no afeto, como as famílias anaparentais, que são formadas sem pais, com parentes ou amigos), e as homoafetivas). Ademais, vale ressaltar os princípios que regem o Direito de Família, quais sejam, dignidade da pessoa humana, solidariedade familiar, igualdade entre os filhos, igualdade entre cônjuges e companheiros, não intervenção do Estado na família, maior interesse da criança e do adolescente, princípio da paternidade responsável, princípio da função social da família e princípio da afetividade.

Dois anos após a referida lei, entrou em vigor a Lei n. 9.278/96, a qual eliminou a exigência da convivência por cinco anos e conceituou a união estável como a convivência duradoura, pública e contínua, de homem e mulher, com o objetivo de constituir família. Referido diploma legal também ampliou os direitos decorrentes da união estável, porquanto estabeleceu o direito de meação de certos bens, direito a alimentos em caso de dissolução da união, direito real de habitação sobre o imóvel de residência da família, em caso de falecimento. Ademais, a lei de 1996 instituiu regra sobre a conversão da união estável em casamento, bem como impôs o segredo de justiça para as ações relacionadas, que devem ser dirimidas nas varas de família.

Por fim, o Código Civil de 2002 ampliou significativamente as regras, por meio dos artigos 1.723 a 1727, ao mesmo tempo em que tornou o instituto aplicável à realidade social, de forma que muitas pessoas se interessaram em constituir união estável. Contudo, referido diploma legal restringiu o reconhecimento da união estável às relações entre pessoas de sexos opostos.

Com as profundas transformações sociais, aliadas à concepção constitucional de família aberta, inclusiva e sem preconceitos, o Supremo Tribunal Federal analisou a questão da união estável homoafetiva, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277 e Ação Direta de Preceito Fundamental n. 132, no ano de 2011. Nesses julgados, o STF, em votação unânime, deu interpretação conforme a Constituição da República, para excluir do art. 1.723 do Código Civil qualquer significado impeditivo do reconhecimento como entidade familiar da união entre pessoas do mesmo sexo. Portanto, ficou assentada a permissividade de constituição de família homoafetiva.

Nessa esteira, em 2013, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução 175, vedando às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo. Referida Resolução visa dar cumprimento e efetividade à decisão proferida pelo STF na ADI 4.277 e ADPF 132. Logo, resta perfeitamente cabível a obrigatoriedade dos tabeliães de notas lavrarem escrituras públicas de reconhecimento e dissolução de união estável entre pessoas do mesmo sexo.

A diferença primordial entre a forma de constituição de família pelo casamento e pela união estável consiste na ausência de formalidades nesta última, enquanto no casamento a celebração do mesmo é que o constitui. Com efeito, a

união estável é uma situação de fato, que se forma pela união contínua, pública e duradoura, com o objetivo de constituir família, que prescinde de qualquer ato formalista.

Ocorre que, nas relações concretas, se mostra muito difícil a comprovação da união estável, notadamente, no requisito da intenção de constituição de família por ambos os companheiros, uma vez que se trata de questão de índole subjetiva. Ademais, como cediço, a maioria dos litígios envolvendo a configuração da união estável ocorrem na dissolução da mesma, seja pela morte de um dos parceiros, seja na dissolução pela vontade de um ou de ambos os conviventes. Portanto, os conflitos entre os companheiros, normalmente, ocorrem quanto à divisão dos bens entre eles.

Com efeito, a autonomia privada dos companheiros é ampla na união estável, embora não seja total, uma vez que encontra limites na lei. Nesse ponto, vale dizer que o Código Civil regulamenta a união estável nos artigos 1.723 a 1.727, bem como a jurisprudência determina algumas regras referentes ao casamento para serem aplicadas à união estável por extensão.

Rodrigues afirma que é vedada a renúncia aos alimentos na escritura pública de união estável, da mesma forma que o art. 1.707 do CC/02 veda no casamento, bem como são proibidas cláusulas que contrariem os deveres do convivente, quais sejam a lealdade, respeito, assistência, guarda, sustento e educação dos filhos, nos termos do art. 1.724.^{115 116}

Nesse sentido, sendo a escritura pública a forma de recepção de manifestação de vontade, pelo notário, passando pelo crivo da legalidade, com o atributo da fé pública, bem como dotada de publicidade, pode ser utilizada para formalizar entre os companheiros a união estável. Ressalta-se que não se trata de formalidade imposta pela lei para a constituição da união, mas tão somente um meio facultativo de fixar a mesma perante as partes.

Destarte, percebe-se que a escritura pública de união estável é realizada com o intuito de garantir segurança jurídica aos companheiros, porquanto passa pelo

¹¹⁵ RODRIGUES, Marcelo. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado*. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016. p. 238.

¹¹⁶ Vale ressaltar julgado do STJ em que ficou assentado o entendimento da imposição do regime da separação obrigatória de bens nas uniões estáveis em que algum dos companheiros tenha mais de setenta anos, conforme determina o art. 1641, II, do CC/02 ao casamento (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.090.722/SP. Relator: Ministro Massami Uyeda – Terceira Turma. j. 2 mar. 2010).

crivo da legalidade, realizado pelo notário, o que também atribui fé pública ao instrumento notarial. Ademais, referida escritura constitui prova plena da existência da união, podendo ser apresentada em juízo quando for a mesma questionada, bem como podem os companheiros determinarem qual o regime de bens aplicável¹¹⁷. Outro benefício da escritura pública de união estável é a garantia de direitos e deveres que recaem sobre os conviventes, tal como o direito a participar da sucessão, com respeito às regras determinadas no art. 1790 do CC/02.¹¹⁸

Além disso, insta consignar que com a escritura pública de união estável os companheiros garantem a perenidade do instrumento, podendo ter acesso à certidão na serventia de notas a qualquer momento. A escritura pública autoriza, ainda, o levantamento integral do seguro obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT) em caso de acidente do companheiro, bem como facilita o recebimento de pensão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em caso de falecimento do companheiro.

Dessa forma, diante todos os referidos benefícios, destaca-se a garantia da segurança jurídica, bem como a constituição de prova plena da existência e da data de existência da união estável. Com efeito, a escritura pública declaratória de união estável, atua na prevenção de litígios, porquanto evita discussões judiciais entre os companheiros permite a participação do companheiro na sucessão do outro, sem necessidade de ser ajuizada ação judicial para comprovar a existência da união.

Além disso, também é permitida a lavratura de escritura pública de dissolução de união estável, o que também previne futuras demandas judiciais para findar a relação. Por fim, contribuindo com a garantia de segurança jurídica, o tabelião de notas deve orientar as partes declarantes a constar a ressalva de eventuais erros, omissões ou direitos de terceiros, bem como pode recusar a lavratura da mesma,

¹¹⁷ Importa salientar que, quanto ao regime de bens, se não estipulado nenhum pelas partes, vale dizer, se os companheiros forem silentes quanto ao regime a ser aplicado na união estável, o art. 1.725 do Código Civil de 2002 impõe a aplicação, no que couber, do mesmo regime supletivo do casamento, qual seja, a comunhão parcial de bens.

¹¹⁸ Por oportuno, vale reproduzir o artigo em comento: “Art. 1.790. A companheira ou o companheiro participará da sucessão do outro, quanto aos bens adquiridos onerosamente na vigência da união estável, nas condições seguintes:

I - se concorrer com filhos comuns, terá direito a uma quota equivalente à que por lei for atribuída ao filho;

II - se concorrer com descendentes só do autor da herança, tocar-lhe-á a metade do que couber a cada um daqueles;

III - se concorrer com outros parentes sucessíveis, terá direito a um terço da herança;

IV - não havendo parentes sucessíveis, terá direito à totalidade da herança.”

em caso de fundado indício de fraude, simulação ou prejuízo (art. 232, Provimento 260/2013 da CGJMG).

5.3 O protesto da certidão de dívida ativa no processo de desjudicialização

Conforme dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, em 2011, o maior litigante em nível nacional trata-se do setor público. Com efeito, o relatório publicado pelo CNJ aponta que o setor público federal, como autor ou réu, litiga em 38% das ações. Os bancos também litigam em 38% das ações, enquanto o setor público estadual litiga em 8% e as empresas de telefonia litigam em 6%. Ademais, o setor público municipal litiga em 5%, e outros litigantes chegam a 5%. Com efeito, considerando que, à época, contavam mais de 95 milhões de processos nas serventias judiciais, nota-se que, em mais de 90 milhões de processos, está envolvido o Poder Executivo, como réu ou autor, deixando-se apenas cinco milhões para outros litigantes.¹¹⁹

Em complemento, sabe-se que, ordinariamente, a execução fiscal ocorre judicialmente, por meio das normas da Lei n. 6.830/1980. O processo de execução fiscal dura em média mais de cinco anos para se findar, demonstrando a ineficiência do Poder Judiciário, que não cumpre com o princípio da celeridade processual, tampouco com o da eficiência. Nesse sentido, percebe-se também que as ações de execução fiscais são as grandes responsáveis pelo congestionado dessa esfera do Poder.

Assim sendo, no processo de desjudicialização, muito importa evitar as demandas das execuções fiscais, porquanto são as de maior número no processo judiciário brasileiro, bem como o atual sistema tem se mostrado ineficiente e moroso. A alternativa encontrada trata-se da ampliação do rol dos títulos protestáveis, incluindo no mesmo a possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa (CDA). Trata-se de desviar a forma de cobrança do crédito fiscal do Poder Judiciário, de forma que o Poder Público tenha outra via a ser utilizada, transferindo às serventias extrajudiciais, quais sejam, os tabelionatos de protesto, atos burocráticos e administrativos.

¹¹⁹ BASTOS, Aurélio Wander; CARNEVALE, Marcos. O Poder Judiciário e a Justiça em Números. *Revista JC*, n. 173, 14 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2015/01/o-poder-judiciario-e-justica-em-numeros/>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

A lei que regula o protesto de títulos e outros documentos de dívidas é a Lei n. 9.492/1997. No artigo 1º o referido diploma legal conceitua protesto como “ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”.

Vale mencionar que, para Pontes de Miranda, o protesto consiste em ato com três eficácias, quais sejam, a probatória, de pressuposto para ação de regresso, bem como a de munir o credor de documentação que prova a insolvência por parte do devedor.¹²⁰ Como cediço, o profissional do direito responsável pela serventia extrajudicial de protesto é o Tabelião de Protesto de Títulos e outros documentos de dívida.

Com efeito, pode-se dizer que o Tabelião de Protesto de Títulos, profissional do direito dotado de fé pública, exercerá a atividade que lhe foi delegada, observando rigorosamente os deveres próprios da função pública na qual foi investido, de forma a garantir a autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, finalidades essenciais dos registros públicos e dos tabelionatos, incluindo o de notas e de protesto. Assim, todo o regime jurídico tratado alhures a respeito dos tabeliães e registradores se aplica aos tabeliães de protesto no desempenho do serviço.

Nessa linha, indispensável se faz a análise das modalidades, das finalidades e do objeto do ato cambial de protesto. O art. 21 da Lei n. 9.492/07 determina que o protesto pode ser tirado por falta de pagamento, por falta de aceite ou por falta de devolução do título ou outro documento de dívida. Tratam-se das três modalidades básicas de protesto, embora alguns estados da federação também incluam outras modalidades, tal como o protesto tirado para fins falimentares.¹²¹

Quanto às finalidades, destaca-se que, preliminarmente, o protesto foi tratado como ato formal e solene destinado a comprovar a inadimplência do devedor, ante ao seu caráter de publicidade ampla. Ocorre que, com as alterações sociais, outras finalidades foram agregadas ao ato de protesto, de forma que pode ser utilizado com o objetivo de interromper a prescrição, como determina o art. 202, III, do Código Civil de 2002. Ademais, o protesto pode ser utilizado como pressuposto de

¹²⁰ MIRANDA, Pontes *apud* LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos – teoria e prática*. São Paulo, Método, 2014. p. 787-788.

¹²¹ Nesse sentido, as normas do Estado de São Paulo, elaboradas pela sua Corregedoria Geral de Justiça, determinam, no item 71, Cap. XV, Tomo II, das Normas do Extrajudicial, cinco modalidades de protesto: por falta de pagamento, de aceite, de devolução, de data de aceite ou especialmente para fins falimentares.

admissibilidade para a ação de execução de contrato de câmbio, nos termos do art. 75 da Lei de Mercados de Capitais (Lei n. 4.728/65). Ainda, pode ser tirado o protesto para fins falimentares, como bem determina o art. 94, I, da Lei n. 11.101/2005, e para fixar a data de pagamento da letra de câmbio a certo termo de vista, quando há recusa de aceite.

Pois bem. Com relação ao objeto, nos termos da Lei n. 9.492/1997, podem ser levados a protesto os títulos cambiais e outros documentos de dívida, os quais não são delimitados no referido diploma legal. Os títulos cambiais são os títulos de crédito, conceituados no art. 887 do atual Código Civil como “documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido”. Logo, são os títulos dotados das seguintes características: cartularidade, autonomia e literalidade, pelos quais se consubstanciam dívidas que podem ser circuladas.

O que realmente é pertinente ao processo de desjudicialização é o protesto de “outros documentos de dívida”. Essa expressão foi objeto de amplo debate doutrinário, contudo ficou assentado o entendimento de que “não são títulos de crédito e sim títulos ordinários que comprovam obrigações certas, líquidas e exigíveis”.¹²² Parte da doutrina entende que qualquer documento que contenha dívida líquida, certa e exigível pode ser protestável, em contrapartida, outra corrente afirma que somente a lei pode prever quais são esses “documentos de dívida”.

Em suma, pode-se, no mínimo, afirmar que são objeto de protesto os títulos de crédito, que representem valor em dinheiro, bem como os documentos de dívida previstos em lei, como os títulos executivos extrajudiciais arrolados no art. 784 do Código de Processo Civil vigente, pois são títulos que documentam dívida certa, líquida e exigível, nos termos do art. 783 do mesmo diploma legal.

Nesse contexto, foi inserido o parágrafo único do art. 1º da Lei de Protesto (Lei n. 9.492/1997) a possibilidade de protesto certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, tornando indiscutível o protesto das CDA's. Referida alteração ocorreu com a entrada em vigor da Lei n. 12.767 de 2012, especificamente, pelo seu art. 25. Vale registrar que, mesmo antes da mencionada lei, em julgamento de Recurso Especial perante o Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Herman Benjamin afirmou em seu voto a possibilidade de protesto da certidão de dívida

¹²² LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos – teoria e prática*. São Paulo: Método, 2014. p. 789.

ativa, porquanto esse título estaria incluído na expressão “outros documentos de dívida” da própria Lei n. 9.492/97.

Para se compreender o protesto da certidão de dívida ativa, merece transcrição a ementa do REsp¹²³ paradigmático em comento:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O "II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO". SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980. 2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas "entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas". 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão. 4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida". Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais. 5. Nesse sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado. 6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. 7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade. 8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei Documento: 32558990 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 16/12/2013 Página 1 de 3 Superior Tribunal de Justiça 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito. 9. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial. 10. A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o "Auto de Lançamento", esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo. 11. A inscrição em dívida ativa, de

¹²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp. 1.126.515/PR*. Relator: Ministro Herman Benjamin. j. 03 dez. 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32558991&num_registro=200900420648&data=20131216&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 08 ago. 2016.

onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.). 12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio. 13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto. 14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo". 15. Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares. 16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação – naturalmente adaptada às peculiaridades existentes – de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços). 17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ.

Assim, corroborando a permissividade do protesto das certidões de dívida ativa, ressalta-se que não há abuso de direito da Fazenda Pública, porque a execução fiscal também gera a publicidade do inadimplemento, considerando que é possível a consulta do processo pelo nome das partes nos sítios do Poder Judiciário na internet, além do fato de que as muitas Fazendas Públicas possuem cadastros de devedores, como o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN (Lei n. 10.522/2002). Desse modo, o protesto é até menos drástico, pois permite que o empresário, mesmo com a Certidão de Dívida Ativa (CDA) protestada, ganhe algum tempo sem perder a disponibilidade sobre seus bens para reorganizar suas finanças e quitar seus débitos, em consonância com o princípio da preservação da empresa.

De outro giro, vale analisar os aspectos procedimentais pelos quais passará o protesto da certidão de dívida ativa. Para tanto, serão consideradas como parâmetro a Lei Federal n. 9.492/97, bem como as normas do Estado de Minas Gerais, dispostas no Provimento 260 de 2013, da Corregedoria Geral de Justiça.¹²⁴

Preliminarmente, o título será recepcionado no tabelionato de protesto ou no ofício de registro de distribuição¹²⁵, nas comarcas que dispuserem desse serviço. No ato de apresentação do título pelo credor ao tabelionato de protesto, o apresentante deve declarar, sob sua exclusiva responsabilidade, alguns dados elencados na lei. Ressalta-se que a reponsabilidade do tabelião cinge-se à análise dos aspectos formais extrínsecos do título, não cabendo a ele analisar o mérito, a prescrição ou caducidade do mesmo, conforme dispõe o art. 9º da Lei de Protesto.

Caso seja constatada pelo tabelião de protesto alguma irregularidade formal no título, o mesmo será, depois de devidamente protocolizado, devolvido ao apresentante, ficando impedido o registro do protesto, bem como a cobrança de emolumentos. Lado outro, caso o tabelião verifique que o título preenche os requisitos legais, para ser protestado, tais como o prazo legal, deverá, após a devida protocolização, intimar o devedor no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço (art. 14, Lei n. 9.492/07).

Referida intimação deverá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente. Após a intimação, o devedor possui a opção de sustar o protesto judicialmente, pagar, aceitar ou devolver o título, a depender da modalidade de protesto. Ainda, nesse

¹²⁴ Complementando, no Estado de Minas Gerais, o protesto da certidão de dívida ativa pela Fazenda pública do Estado é permitido expressamente pelos arts. 2º, §1º, e 12-A, §§ 1º e 2º, da Lei estadual n. 15.424/2004, com redação dada pela Lei estadual n. 19.971/2011.

¹²⁵ O ofício de registro de distribuição não está presente em todas as comarcas, mas somente nas comarcas que possuírem mais de um tabelionato de protesto. Com efeito, havendo mais de um tabelião de protesto na mesma localidade, é obrigatória a presença de um ofício de registro de distribuição (art. 7º, Lei n. 9.492, c/c art. 10, Prov. 260/2013, CGJMG), ao qual compete a distribuição equitativa dos títulos pelos serviços de mesma natureza, registrando os atos praticados. Por outro lado, se não for recebido título a ser protestado, ao oficial do distribuidor compete registrar as comunicações recebidas. Ademais, compete a esses profissionais as averbações e os cancelamentos dos atos por eles praticados, bem como a expedição de certidões dos documentos constantes de seus registros (art. 11, Prov. 260/2013, CGJMG). À título exemplificativo, em Minas Gerais existem apenas dois ofícios de distribuição de protesto, quais sejam, o da cidade de Belo Horizonte, bem como da cidade de Juiz de Fora.

momento do procedimento, o credor pode desistir do protesto, pagando os emolumentos e demais taxas devidas.

Ato contínuo, caso não seja realizada nenhuma das referidas providências e ultrapassado o prazo de três dias, o protesto será registrado, com a lavratura do instrumento de protesto, a ser entregue ao apresentante, no caso Fazenda Pública. Insta consignar que o art. 22 da Lei n. 9.492/07 elenca quais os requisitos devem conter o instrumento de protesto.

Dessa forma, se verifica que o protesto é ato formal e solene, garantidor de segurança jurídica, porquanto realizado por profissional do direito, dotado de fé pública. Ademais, mostra-se como meio coercitivo para o pagamento de dívidas, uma vez que o título protestado tem o condão de fazer emitir certidão de protesto positiva em nome do devedor, o que pode obstar suas transações comerciais e, ainda, negativação do nome nos órgãos de proteção ao crédito. Contudo, esse meio coercitivo evita o ajuizamento de ações judiciais, uma vez que a contenda pode ser resolvida extrajudicialmente, sem a necessidade de participação do Poder Judiciário.

Nesse sentido, em pesquisa realizada, a PGFN, informou que cerca de 30% dos créditos fiscais protestados são quitados em até três dias após a intimação, bem como que, até dezembro de 2013, foram protestados 45.610 certidões de dívida ativa e recuperados R\$ 35,6 milhões às contas da União.¹²⁶

Portanto, percebe-se que o protesto atua de forma a prevenir futuros litígios, como solução administrativa para a cobrança da dívida, bem como demonstração da insolvência do devedor. Ademais, se mostra como uma alternativa célere, eficaz e menos onerosa ao Poder Público na cobrança de seus créditos. Entretanto, lembra Rodrigues a necessidade de evitar o protesto de títulos prescritos, uma vez que, do contrário, novas demandas serão propostas exatamente em razão do protesto indevido, consubstanciado no abuso de direito, o que seria um contrassenso do processo de desjudicialização.¹²⁷ A necessidade de análise pelo procurador público é indispensável e coaduna perfeitamente com a eficiência imposta aos administradores públicos, que devem empregar os meios mais efetivos e céleres nas suas atividades públicas, características presentes na atividade extrajudicial.

¹²⁶ CRUZ, Maurizan. *Economia de R\$51,42 bilhões e protesto de dívida ativa em cartório marcam atuação da PGFN*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/266576>. Acesso em: 08 ago. 2016.

¹²⁷ RODRIGUES, Marcelo. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais* – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016. p. 291.

6 TENDÊNCIA DE DESJUDICIALIZAÇÃO PELO SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Com a necessidade de ampliação do acesso à Justiça, ante a nítida sobrecarga do Poder Judiciário que coloca em risco a eficácia das suas decisões, bem como a garantia do devido processo legal que inclui o direito à celeridade processual, percebe-se a importância das serventias extrajudiciais reconhecida no novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015).

Nesse sentido, nota-se que o legislador, com o Código de Processo Civil vigente, pretendeu ampliar o acesso à justiça por meio da desjudicialização, uma vez que em vários dispositivos legais incentiva a resolução das questões de forma pacífica, sem a necessidade de acesso ao Poder Judiciário. Assim sendo, as serventias extrajudiciais ganharam mais atribuições, em dispositivos específicos, que visam a utilização do serviço, a fim de evitar o ajuizamento de ações judiciais em casos que não envolvam dissenso entre as partes, vale dizer, para as demandas em que haja consenso entre os interessados.

Com efeito, impõe-se tecer breves comentários acerca do novo Código de Processo Civil. Trata-se de um diploma legal originado em razão dos anseios da sociedade, decorrentes das transformações de ordem social, tecnológica e científicas, sucessor do Código de Processo Civil de 1973. Embora esse último tenha passado por diversas alterações, um novo diploma processual se fez necessário, até mesmo pela mudança na forma de se pensar o processo e o acesso à Justiça.

Nessa linha, quando ainda tratava-se apenas de um projeto de lei, Fredie Didier assim já explicava sobre o novo Código de Processo Civil:¹²⁸

No plano social, as mudanças foram ainda mais impressionantes. O acesso à justiça foi muito facilitado nos últimos anos; o progresso econômico, com a incorporação de uma massa de consumidores, antes alheia à economia, repercutiu diretamente no exercício da função jurisdicional, com um aumento exponencial do número de processos em tramitação.

A massificação dos conflitos, fenômeno bastante conhecido e estudado, é um dado de fato que não pode ser ignorado na elaboração de um novo CPC. O Senado propôs a criação de instrumentos que visam dar mais racionalidade ao processamento das demandas de massa – dentre estes

¹²⁸ DIDIER JR., Fredie. *Razões para um novo CPC*. Disponível em: <<http://www.jurisciencia.com/noticias/razoes-para-um-novo-cpc-confiteor-fredie-didier/1523/>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

instrumentos, notabilizou-se o “incidente de resolução de demandas repetitivas”, que tem por objetivo a fixação de uma tese jurídica vinculante, que sirva para a solução de todas as causas homogêneas.

Contemporâneo ao Código processual de 1973, elaborado por Alfredo Buzaide, o novo CPC traz em si ideais como a busca pela celeridade processual, pela cooperação entre todas as partes do processo, fundamentação das decisões, bem como ampliação das formas de acesso à justiça. Nesse sentido, o referido diploma legal reconhece que a tutela dos direitos não se dá apenas através do Poder Judiciário, mas sim demonstra que, em muitas situações, a solução pode não ser a jurisdicional.

Exemplificando, Luiz Guilherme Marinoni explica que o Código “corretamente não alude à arbitragem, à conciliação e à mediação e a outros métodos como meios *alternativos*, mas simplesmente como *métodos de solução consensual de conflitos*”, argumentando que, determinadas situações, esses métodos são mais idôneos do que o jurisdicional.¹²⁹ Nesse sentido, continua o referido processualista, afirmando que o novo diploma legal coaduna com a ideia “de que o sistema encarregado de distribuir justiça não constitui um sistema que comporta apenas uma porta, contando sim com várias portas (*multi-door dispute resolution*), cada qual apropriada para um determinado tipo de litígio.”¹³⁰

Assim, sendo a celeridade e a efetividade fortes ideários do estudo processual, buscando a maior pacificação social, nota-se que o novo Código de Processo Civil trilha caminhos em busca da desburocratização da justiça. Uma das formas para tal alcançar tal objetivo consiste na ampliação do acesso à justiça por outros instrumentos que não o processo. É nesse contexto que se percebe a tendência de desjudicialização no novo diploma processual, com extensão das atribuições das serventias extrajudiciais, para transferi-la a solução de questões em que não há litígio entre as partes.

Nessa linha, diante vários artigos do *novel* Código, percebe-se que o legislador se preocupa com a solução pacífica e amigável entre as partes, de modo que incentiva todas as formas de consenso entre elas, tanto dentro do próprio processo, quanto incentivando o acesso a outras formas, que não a jurisdicional.

¹²⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 148.

¹³⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel, op. cit., p. 148.

No âmbito das serventias extrajudiciais, destacam-se como formas de desjudicialização a usucapião administrativa, a demarcação e divisão de imóveis, a possibilidade de protesto das decisões judiciais, bem como a mediação e a conciliação.

6.1 A usucapião extrajudicial

6.1.1 Breves considerações sobre o instituto da usucapião

A usucapião é forma de aquisição originária de direito real, qual seja, a propriedade, imaculada de qualquer vício anterior, e fundamenta-se em dois pressupostos: a posse *ad usucapionem* e o tempo, que configuram seus elementos essenciais. Para uma situação fática caracterizar a usucapião é necessário que o interessado possua uma posse prolongada no tempo, sem qualquer interrupção ou resistência contrária.

A posse *ad usucapionem* é aquela suscetível de usucapião por ser mansa, pacífica e ininterrupta, bem como exercida com *animus domini*. Quanto ao elemento tempo, esse é determinado de acordo com o caso concreto, sendo que o Código Civil, ao elencar as modalidades de usucapião, dispõe o prazo devido para cada uma delas.

Conforme leciona Benedito Silvério Ribeiro, a posse mansa e pacífica é a exercida sem violência ou oposição do proprietário ou possíveis interessados. Caracteriza-se referida posse diante da inércia do proprietário ou quando este pratica algum ato frustrado para retirar a posse do possível usucapiente, de forma que se retorna ao estado anterior¹³¹. Ademais, a posse será ininterrupta quando contínua, e deixará de ser contínua quando os atos de posse cessarem completamente.

Quanto ao procedimento para aquisição da usucapião, ordinária e tradicionalmente, referida aquisição ocorria, exclusivamente, por meio de processo judicial. Posteriormente, com a tendência de desjudicialização, passou-se admitir o procedimento de usucapião nas serventias extrajudiciais, criando-se a modalidade de usucapião administrativa ou usucapião extrajudicial.

¹³¹ RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1, p. 734.

Nesse sentido, vale mencionar as lições de Brandelli, em obra especificamente destinada à usucapião extrajudicial:¹³²

Sempre se viu, no direito brasileiro, a usucapião ser judicial, e de tal maneira esse costume ficou incrustado no meio jurídico que ideia diversa pode soar estranha à primeira vista, muito mais pela conformidade com a forma que sempre existiu do que por uma impossibilidade jurídica bem argumentada em sentido contrário.

Todavia, apesar da surpresa que pode trazer ver certo instituto deslocar-se da esfera jurisdicional para a extrajudicial, e de eventual desconforto decorrente da necessidade de sair do lugar-comum, a desjudicialização de certos institutos, em casos em que não haja lide, tem sido bem recebida pela comunidade jurídica e pela sociedade.

Por fim, quanto às breves considerações, vale registrar a natureza jurídica da usucapião administrativa. Para tanto, importa recordar, conforme tratado em capítulo alhures, que os tabeliães e oficiais registradores exercem função pública, de caráter administrativo, não jurisdicional, transferida pelo Estado, por meio de delegação administrativa. Por essa razão, a usucapião extrajudicial trata-se de processo administrativo, “conduzido por uma autoridade administrativa, que o preside, analisa o conjunto probatório, e, ao final, defere ou denega o pedido feito.”¹³³

Logo, como procedimento administrativo realizado, primordialmente, no ofício de registro de imóveis, cabe ao oficial registrador analisar todas as questões procedimentais e de mérito impostas pela lei, cumprindo seu dever com a legalidade, contudo, sem possibilidade de analisar questões que ultrapassem sua atribuição definida em lei. Ressalta-se, portanto, que pontos que demandam exclusiva análise jurisdicional, não podem ser analisados ou decididos pelo registrador.

Além disso, cumpre observar a possibilidade de revisão jurisdicional do procedimento realizado na serventia, durante ou após todo o trâmite, porquanto consiste em atividade administrativa passível de análise judicial.¹³⁴ Ainda, quanto à natureza jurídica, vale ressaltar que, por ser procedimento administrativo, não deixa de ser forma de aquisição originária da propriedade.

¹³² BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa*: De acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 16.

¹³³ BRANDELLI, Leonardo, op. cit., p. 24.

¹³⁴ BRANDELLI, Leonardo, op. cit., p. 24.

6.1.2 A usucapião extrajudicial da Lei n. 11.977/2009

Embora o instituto da usucapião administrativa tenha ganhado maior relevo e destaque com o novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor no dia 18 de março de 2016, referida forma de aquisição da propriedade já estava prevista legalmente pela Lei n. 11.977, desde o ano de 2009.

Mencionada lei dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. No art. 60¹³⁵, a lei em comento determina a possibilidade de usucapião na serventia extrajudicial, sem participação do Poder Judiciário. Trata-se de modalidade de aquisição da propriedade para a regularização fundiária dos parcelamentos do solo urbano clandestinos.

O dispositivo referido alhures dispõe que, após cinco anos da detenção do título de legitimação de posse, o interessado pode requerer ao oficial do registro de imóveis competente a sua conversão em registro de propriedade, pela aquisição da mesma por usucapião, especialmente, na modalidade constitucional urbana, nos termos do art. 183 da Constituição da República.¹³⁶

Assim, a usucapião administrativa da Lei n. 11.977/09 é possível apenas da modalidade de usucapião constitucional urbana.¹³⁷ Trata-se de uma limitação à possibilidade de aquisição da usucapião pela via extrajudicial.

¹³⁵ “Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.”

¹³⁶ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

¹³⁷ A usucapião especial, também denominada usucapião pró-moradia, subdividida em especial rural e especial urbana, encontra-se disciplinada na Constituição Federal (art. 191 e 183, ambos da CF), por ter relevância para tanto, na medida em que representa a garantia do direito fundamental social da moradia e exterioriza o princípio da função social da propriedade. Nessa esteira, a referida modalidade tem como escopo conferir a moradia ao sujeito de direitos não proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

Difere-se a usucapião especial das demais modalidades por exigir requisitos suplementares, em que pese dispensar o justo título e a boa-fé. Impõe condicionantes ao tamanho do imóvel a ser usucapido, prazos significativamente menores, finalidade específica da posse e ausência de propriedade sobre outro imóvel, além do requisito da pessoalidade, que torna inaplicável a esta modalidade a disposição do art. 1.207, do Código Civil.

Ademais, outra limitação que a referida lei impôs à aquisição da propriedade pela usucapião no ofício de registro de imóveis é que a mesma só pode ser aviada se o interessado já possuir anteriormente o título de legitimação de posse conferido pelo Município. Esse título será conferido à população de baixa renda, após cumprido todo o trâmite imposto para a regularização fundiária de interesse social determinado na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, notadamente nos arts. 53 a 59.

Ressalta-se que, depois de adquirido o título de legitimação de posse, esse deve ser levado a registro na matrícula do respectivo imóvel, para se dar publicidade. Apenas com o registro da legitimação de posse na matrícula do imóvel é que será possível a sua conversão em título de propriedade. Vale dizer, o registro do título de legitimação é mais um requisito imposto para a usucapião administrativa da Lei n. 11.977/09.

Ainda quanto à essa modalidade de usucapião administrativa, o art. 60-A da lei em análise determina que é possível a extinção do título de legitimação de posse pelo Poder Público, quando o beneficiário deixar de preencher os requisitos essenciais, não estando na posse do imóvel e desde que não tenha sido registrada nenhuma cessão de direitos referente à legitimação de posse.¹³⁸ Nesse caso, o Poder Público deverá requerer o cancelamento do registro do título de legitimação de posse no registro de imóveis competente, cumprindo, assim, os princípios da publicidade e segurança jurídica.

Vale registrar que não haverá incidência de imposto de transmissão no registro da conversão da legitimação da posse em título de propriedade, uma vez que se trata de aquisição originária da propriedade. Além disso, não será aberta nova matrícula com esse registro, porquanto a mesma já foi aberta por ocasião do registro do título de legitimação de posse.¹³⁹

Para a aquisição da propriedade pela usucapião especial urbana, o imóvel, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, deve estar localizado em área urbana e ser utilizado para moradia do usucapiente, que deve possuí-lo por cinco anos ininterruptos e não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

¹³⁸ “Art. 60-A. O título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo poder público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos. (Incluído pela Lei n. 12.424, de 2011)

Parágrafo único. Após o procedimento para extinção do título, o poder público solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento, nos termos do inciso III do art. 250 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. (Incluído pela Lei n. 12.424, de 2011)”

¹³⁹ BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa: De acordo com o novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 126.

Por derradeiro, a lei em comento não obteve grande sucesso quanto à instituição da usucapião administrativa, uma vez que foram impostas muitas limitações ao acesso do instituto, o que o tornou pouco utilizado. Nesse sentido, o magistrado Vitor Frederico Kümpel assevera:¹⁴⁰

Todavia, a implementação do Usucapião Administrativo pelo PMCMV teve efeitos bastante limitados, pois (i) foi prevista exclusivamente para regularização fundiária urbana, (ii) envolvendo procedimento administrativo bastante complexo, (iii) a contagem do prazo usucapional se atrela ao prévio registro do título de legitimação de posse (art. 60 lei 11.977/2009). Portanto, compete ao Registrador de Imóveis o reconhecimento extrajudicial do usucapião, a partir do registro da legitimação de posse convertida em propriedade após a passagem de um lustro de tempo (Cinco anos).

6.1.3 A usucapião extrajudicial no novo Código de Processo Civil

Foi a partir do novo Código de Processo Civil que a usucapião administrativa ganhou maior destaque e aplicabilidade. Isso porque o *novel* diploma processual pretendeu impor menores limitações, simplificar, bem como ampliar as hipóteses do reconhecimento do referido instituto nos escritórios de registro de imóveis.

Ao tratar da usucapião extrajudicial, o art. 1.071 do novo CPC alterou a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), para acrescentá-la o art. 216-A, com a seguinte redação:

Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias;

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;

III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;

IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

¹⁴⁰ KÜMPEL, Vitor Frederico. *O novo Código de Processo Civil: o usucapião administrativo e o processo de desjudicialização*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI207658,101048-O+novo+Codigo+de+Processo+Civil+o+usucapiao+administrativo+e+o>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

§ 1º O pedido será autuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido.

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.

§ 3º O oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido.

§ 4º O oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias.

§ 5º Para a elucidação de qualquer ponto de dúvida, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis.

§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, com inclusão da concordância expressa dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.

§ 7º Em qualquer caso, é lícito ao interessado suscitar o procedimento de dúvida, nos termos desta Lei.

§ 8º Ao final das diligências, se a documentação não estiver em ordem, o oficial de registro de imóveis rejeitará o pedido.

§ 9º A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião.

§ 10. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum.

Na análise desse instituto, preliminarmente, insta consignar sua constitucionalidade. Brandelli afirma que não há qualquer impedimento constitucional ao reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial, quando ausente lide entre as partes, desde que essa possibilidade não afronte o princípio da inafastabilidade do provimento judicial, insculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.¹⁴¹

In casu, não há qualquer violação desse direito fundamental, até porque, como bem denota o *caput* do art. 216-A da Lei n. 6.015/73 não há prejuízo da utilização da via jurisdicional, que fica como opção ao interessado. Logo, o

¹⁴¹ BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa*: De acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 16.

interessado pela aquisição da propriedade por meio da usucapião pode optar por utilizar a via judicial ou extrajudicial, desde que preenchidos os requisitos, bem como a rejeição do requerimento no ofício do registro de imóveis não obsta o ajuizamento posterior de ação judicial para tanto (art. 216-A, §9, Lei n. 6.015/73).

Do dispositivo em análise, traduz-se que a usucapião administrativa do art. 216-A da Lei n. 6.015/73 pode ser reconhecida em qualquer das modalidades de usucapião, diferentemente da modalidade prevista na Lei n. 11.977/09.¹⁴² Assim, a usucapião extrajudicial pode ser utilizada para a aquisição da propriedade, seja a ordinária, a extraordinária, a especial urbana ou rural, a coletiva ou a familiar, desde que presentes os requisitos impostos a cada uma delas pelo Código Civil ou pela Constituição da República, a depender da modalidade.

Esclarece-se que não se encaixa no objeto de estudo dessa pesquisa a análise dos requisitos de cada modalidade de usucapião instituído pelo Código Civil de 2002 ou pela Constituição da República de 1988, uma vez que o que possui relevância ao procedimento de desjudicialização são os requisitos para a utilização da via extrajudicial no reconhecimento da usucapião administrativa.

Além disso, segundo Leonardo Brandelli, o procedimento da usucapião no ofício de registro de imóveis pode ser utilizado para a aquisição de qualquer direito imobiliário usucapível, porquanto a lei não impõe restrição.¹⁴³ A doutrina reconhece, ainda, como grande fator de facilitação da utilização do procedimento administrativo a desnecessidade de participação do Ministério Público e de homologação judicial.¹⁴⁴

Da análise do art. 2016-A da Lei de Registros Públicos denota-se que a usucapião extrajudicial é procedimento administrativo “processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado”. O pedido deve ser instruído com os documentos elencados no dispositivo legal, quais sejam, ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado e pelos titulares de direitos reais e de

¹⁴² BRANDELLI, Leonardo. *Usucapião administrativa*: De acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p.26.

¹⁴³ BRANDELLI, Leonardo, op. cit., p. 26.

¹⁴⁴ PAIVA, João Pedro Lamana *apud* BASTOS, Cristiano de Melo; SILVA, Mirelle Stefani. O novo CPC e a usucapião administrativa: a desjudicialização do procedimento. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, São Paulo, Síntese/Sage, v. 97, a. XIII, p. 551, set-out 2015.

outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes; certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

Assim, nota-se que a via extrajudicial para o reconhecimento da usucapião somente poderá ser aviada nos casos em que não houver qualquer dissenso entre o requerente e os titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, o que garante o cumprimento do princípio da segurança jurídica, norteador do sistema registral brasileiro. Ademais, nesse intuito, o legislador também exigiu apresentação ao oficial do justo título da posse.

Pois bem, ainda para garantir a segurança jurídica do procedimento extrajudicial, exige-se a apresentação de ata notarial para fins de prova do tempo da posse do requerente. Trata-se de instrumento público feito no âmbito das serventias extrajudiciais, notadamente, no tabelionato de notas, por profissional do direito, dotado de fé pública. A ata notarial é o instrumento notarial utilizado para que o tabelião de notas autentique fatos que ele presencie.

Nesse sentido, vale mencionar a crítica doutrinária. A registradora de imóveis Valestan Milhomem da Costa afirma que os fatos autenticados pela ata notarial devem ocorrer na presença do tabelião de notas ou estarem consumados de modo que podem ser constatados pela simples observação dele, de modo que não seria possível a utilização de um histórico de títulos ou testemunhos de pessoas para comprovar o tempo de posse do requerente, porquanto, nesses casos, o tempo da posse não seria fato autenticado pelo próprio tabelião.¹⁴⁵

Dessa forma, na visão exposta acima, a imposição da apresentação da ata notarial seria um empecilho ao procedimento, porquanto é praticamente impossível a verificação do tempo de posse pelos sentidos do próprio tabelião de notas. Para resolver a questão, Costa assevera que o instrumento adequado é a escritura pública declaratória de tempo e natureza da posse, onde será identificado o

¹⁴⁵ COSTA, Valestan Milhomem da. Os requisitos para a usucapião extrajudicial na sistemática do Novo Código de Processo Civil e a questão da competência funcional do tabelião de notas e do oficial de registro de imóveis. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 79, a. 38, p. 162, 2015.

requerente, descritos os títulos apresentados, colhidas as declarações dos confinantes, bem como devidamente descrito o imóvel, conforme constar da planta ou matrícula apresentadas.¹⁴⁶

Outro documento exigido e que merece análise mais aprofundada trata-se da planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes. Referido documento aliado à obrigatoriedade de notificação pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, daquele que não assinar o memorial para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância, garantem a comprovação da ausência de litigiosidade na aquisição pela usucapição, requisito indispensável para ser possível na via administrativa.

Ademais, os parágrafos 3º, 4º e 5º do dispositivo em tela contribuem para a segurança jurídica do procedimento, bem como para preservar interesses de terceiros sobre o imóvel a ser usucapido. Com efeito, o oficial tem a prerrogativa de realizar ou solicitar qualquer diligência para sanar qualquer ponto de dúvida que tiver sobre a posse em questão.

Ainda, exige-se que o oficial registrador dê ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em quinze dias, sobre o pedido, bem como promova a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em quinze dias.

No mesmo sentido, o dispositivo em questão no parágrafo 10 é de extrema clareza ao impor que, em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapição, apresentada por qualquer interessado ou por algum dos entes públicos, o oficial de registro de imóveis, obrigatoriamente, remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel. Destarte, percebe-se que o legislador foi criterioso e cauteloso na redação do dispositivo, impondo limites à

¹⁴⁶ COSTA, Valestan Milhomem da. Os requisitos para a usucapição extrajudicial na sistemática do Novo Código de Processo Civil e a questão da competência funcional do tabelião de notas e do oficial de registro de imóveis. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 79, a. 38, p. 162, 2015.

assegurar a certeza na ausência de litígio, a preservação de interesse de terceiros sobre o imóvel, bem como a segurança jurídica.

Registre-se, ainda, que, como em todos os procedimentos desenvolvidos pelas serventias extrajudiciais, cabem às respectivas Corregedorias Gerais de Justiça regulamentarem o instituto no âmbito estadual, com minúcias práticas sobre o mesmo.

Importa, por fim, analisar a responsabilidade do oficial registrador na usucapião extrajudicial. Não se trata de analisar todo o histórico da responsabilidade dos titulares dos serviços de notas e registro, que acendeu grandes polêmicas doutrinárias. O que importa para o presente estudo é a responsabilidade do registrador no procedimento da usucapião. Nesse sentido, a recente Lei n. 13.286 de 2016, que alterou a redação do art. 22 da Lei n. 8.935/94 (Lei dos cartórios), pacificou toda a controvérsia anterior e determinou, expressamente, a responsabilidade subjetiva desses profissionais do direito no desempenho de sua função pública.¹⁴⁷

Portanto, para configurar responsabilidade do registrador são necessários os elementos da responsabilidade subjetiva, quais sejam, conduta, nexo de causalidade, dano e culpa ou dolo. Nesse sentido, Brandelli¹⁴⁸ assevera:

Pautando o Registrador sua atuação no cumprimento do ordenamento jurídico, bem como nas determinações exaradas pelas Corregedorias Gerais de justiça, através de provimentos, circulares, decisões normativas etc., cumprindo-as porque obrigatórias, sob pena de responder administrativamente, não poderá responder civilmente o Registrador, porque não atuará com culpa.

O mesmo ocorre quando, por exemplo, não sendo pacífico o deslinde de certa situação jurídica, optar o Registrador por alguma das interpretações existentes e possíveis, ainda que em desacordo com o que venha a ser decidido posteriormente, em processo de suscitação de dúvida, por exemplo.

Assim, especialmente na decisão do processo de usucapião extrajudicial comum, onde a cognição, como vimos, é abrangente e profunda, decidindo o Registrador, positiva ou negativamente, de acordo com tese jurídica válida e com as provas apresentadas, e obedecendo ao procedimento adotado pela lei, não poderá ser responsabilizado civilmente porque não haverá um agir doloso ou culposos.

¹⁴⁷ “Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei n. 13.286, de 2016).”

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial. (Redação dada pela Lei n. 13.286, de 2016).”

¹⁴⁸ BRANDELLI, Leonardo. Usucapião administrativa: De acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 26.

Destarte, haverá responsabilidade civil do registrador na usucapião administrativa apenas se agir com culpa ou dolo na análise do procedimento, de forma que se for prudente, cumprir seu dever de observar a lei, bem como adotar posição jurídica válida, nem agir com negligência dos seus deveres funcionais, não será responsabilizado.

Ante todo o exposto, conclui-se que o procedimento de usucapião administrativa foi prevista no novo Código de Processo Civil como forma de desjudicialização, uma vez que, tradicionalmente, o mesmo se desenvolvia na via judicial. Em avanço à possibilidade prevista na Lei n. 11.977/09, o diploma processual vigente buscou facilitar o procedimento, bem como ampliar suas hipóteses de incidência, a fim de incentivar o uso da via extrajudicial e, conseqüentemente, diminuir as demandas judiciais acerca do tema.

Como cediço, a ação de usucapião é uma das mais lentas no processo jurisdicional, por ter inúmeras formalidades legais, bem como em razão da impossibilidade fática do Poder Judiciário resolver com agilidade os requisitos impostos. Nesse sentido, a usucapião administrativa visa angariar os casos em que não haja litígio, sem se descurar da segurança jurídica e prevenção dos direitos de terceiros, notadamente, pela exigência de publicação de edital em jornal de grande circulação, bem como o assentimento dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes. Ademais, todo o regime jurídico aplicável nos serviços desempenhados pelas serventias extrajudiciais garante a segurança do procedimento.

Embora o instituto seja novo e ainda faltem estudos doutrinários e entendimentos jurisprudenciais a complementá-lo, já há críticas na doutrina de direito imobiliário, no sentido de que o legislador poderia ter facilitado ainda mais a utilização da usucapião pela via extrajudicial, diminuindo as limitações impostas como requisitos para tanto. Todavia, já se percebe no novo CPC a preocupação do legislador com o processo de desjudicialização, bem como um grande avanço em prever o instituto em análise para qualquer modalidade de usucapião e qualquer direito real que possa ser usucapível.

Por fim, pela plausibilidade da nova previsão legal, destaca-se a celeridade e a efetividade. Em que pese ser um procedimento com muitos requisitos documentais, é inegável que o procedimento realizado administrativamente é mais

célere do que o processo judicial. Isso porque, depois de adentrar no ofício de registro de imóveis, o procedimento passará pela qualificação registral, com prazo de trinta dias, em regra, e se tiver tudo nos conformes, ultrapassados os prazos de notificações, publicações, e eventuais impugnações, sem dissenso de terceiros, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso, garantindo a eficácia do ato jurídico de aquisição da propriedade.

Portanto, a celeridade e efetividade são nítidas, uma vez que o processo judicial pode durar mais de dez anos, em razão da precariedade em que se encontra o Poder Judiciário, enquanto o extrajudicial não durará mais de cinco meses, após entrar no protocolo do registro de imóvel e o requerimento estiver conforme a lei exige. A efetividade é garantida pelo provimento em tempo célere, bem como pelo registro na matrícula do imóvel ou abertura de matrícula, quando for necessária, o que garante a oponibilidade do direito de propriedade *erga omnes*. Não se pode olvidar que mesmo no processo judicial de usucapião, a oponibilidade e eficácia da aquisição da propriedade do imóvel só se dão com o registro na matrícula do mesmo.

6.2 A demarcação e divisão de imóveis administrativa

O novo Código de Processo Civil, especificamente no art. 571, do capítulo IV, que trata da ação de divisão e demarcação de terras particulares, dispõe que “a demarcação e a divisão poderão ser realizadas por escritura pública, desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados, observando-se, no que couber, os dispositivos deste Capítulo.” Referido dispositivo institui a modalidade de demarcação e divisão de imóveis pela via extrajudicial, notadamente, por meio de escritura pública, a ser lavrada no tabelionato de notas.

Fernanda Tartuce e Érica Barbosa Silva destacam que “a hipótese retrata um claro exemplo de fomento à desjudicialização, iniciativa que vem sendo incrementada para pacificar situações por escritura sem a necessidade de sentença judicial.”¹⁴⁹ Mais adiante, argumentam, ainda, que essa previsão deixa nítido que o

¹⁴⁹ SILVA, Érica Barbosa; TARTUCE, Fernanda. O novo CPC e os atos extrajudiciais cartoriais: críticas, elogios e sugestões. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, a. XII, n. 71, p. 29, mar-abr. 2016.

ordenamento jurídico está preparado para valorizar o consenso entre as partes, endereçando os conflitos sem litígios às serventias extrajudiciais.¹⁵⁰

No mesmo sentido em que a Lei n.11.441/07 e posteriormente até mesmo o novo CPC possibilitaram a separação, o divórcio, o inventário e a partilha pela via extrajudicial, o novo diploma processual civil possibilita a escritura pública para a demarcação e divisão de imóveis particulares.¹⁵¹ Nesse sentido, é importante frisar que para que o procedimento possa se desenvolver no bojo do tabelionato de notas é indispensável a concordância das partes, bem como que sejam maiores e capazes.

Humberto Theodoro Júnior explica que existem duas formas do referido procedimento se dar consensualmente, pelo novo Código de Processo Civil. Uma é a possibilidade de lavratura de escritura pública pelo tabelião de notas, outra consiste na utilização de um documento particular feito pelas partes (art. 842 c/c art.2.015 do CC/2002), devendo esse ser submetido à homologação judicial.¹⁵²

Dessa forma, nota-se que, embora a realização da demarcação e divisão de terras particulares por documento particular seja uma forma simplificada de resolução da questão, porquanto as partes devem estar concordes para tanto, não é a melhor opção. A forma mais célere e efetiva é a utilização da escritura pública, uma vez que a mesma prescinde de qualquer ato judicial. Assim, a tendência de desjudicialização efetiva desse procedimento ocorre com a sua concretização por meio do tabelionato de notas, uma vez que, se for utilizado documento particular, o mesmo exige a homologação judicial, sendo mais uma demanda no Poder Judiciário, submetida à sua lentidão.

Outra vantagem significativa da opção da escritura pública para demarcação e divisão de terras particulares consiste na possibilidade de livre escolha pelas partes de qual tabelião a lavrará, independente de onde esteja situado o imóvel e do domicílio dos envolvidos. Isso porque, conforme já analisado, o tabelião de notas não se submete a critérios de circunscrição territorial. Destarte, os interessados podem escolher o profissional do direito de sua confiança e que melhor atenda seus anseios.

¹⁵⁰ SILVA, Érica Barbosa; TARTUCE, Fernanda, op. cit. p. 30.

¹⁵¹ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1400.

¹⁵² THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil - procedimentos especiais*. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 2, p. 158.

Quanto ao procedimento para a feitura da escritura pública, inicialmente, ressalta-se que, por se tratar de instituto novo, mostra-se precária a legislação e doutrina, de forma que as corregedorias estaduais ainda não expediram provimentos na regulamentação do tema. Contudo, como se trata de uma escritura pública deve conter todos os requisitos do art. 215 do Código Civil e todos os documentos referentes à descrição do imóvel.

O Código de Normas do Estado de Minas Gerais dispõe acerca da escritura pública de divisão de imóvel rural, de forma que alguns requisitos impostos nesse caso, podem ser estendidos à demarcação e divisão de terras.¹⁵³ Nesse sentido, é necessário que o tabelião tenha a devida cautela para evitar fraudes de transmissões de imóveis sem o devido pagamento do imposto de transmissão. Ademais, esse profissional do direito deve ater-se à fração mínima do imóvel na sua região, de modo que não pode resultar referida escritura pública em imóveis inferiores à metragem mínima permitida.

6.3 Protesto de decisões judiciais

O art. 517 do Novo Código de Processo Civil¹⁵⁴ prevê a possibilidade de protesto da sentença judicial condenatória transitada em julgado. Embora alguns entendam tratar-se de inovação, essa constatação não procede, uma vez que a sentença judicial já era objeto passível de protesto antes desse diploma legal. Na verdade, o novo CPC apenas transformou em regra expressa algo que já era possível na prática dos tabelionatos de protesto.

Da análise do dispositivo em questão, se denota que o protesto somente será possível após o transito em julgado da sentença judicial, bem como o transcurso do

¹⁵³ Confira no art. 177 do Código de Normas do Estado de Minas Gerais (prov. 260/2016 da CGJMG). Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpr02602013.pdf>>. Acesso em: 10 ago 2016.

¹⁵⁴ Confira: “Art. 517. A decisão judicial transitada em julgado poderá ser levada a protesto, nos termos da lei, depois de transcorrido o prazo para pagamento voluntário previsto no art. 523.
§ 1º Para efetivar o protesto, incumbe ao exequente apresentar certidão de teor da decisão.
§ 2º A certidão de teor da decisão deverá ser fornecida no prazo de 3 (três) dias e indicará o nome e a qualificação do exequente e do executado, o número do processo, o valor da dívida e a data de decurso do prazo para pagamento voluntário.
§ 3º O executado que tiver proposto ação rescisória para impugnar a decisão exequenda pode requerer, a suas expensas e sob sua responsabilidade, a anotação da propositura da ação à margem do título protestado.
§ 4º A requerimento do executado, o protesto será cancelado por determinação do juiz, mediante ofício a ser expedido ao cartório, no prazo de 3 (três) dias, contado da data de protocolo do requerimento, desde que comprovada a satisfação integral da obrigação.”

prazo de quinze dias para pagamento voluntário, previsto no art. 523 do novo CPC. Ademais, apenas pode-se protestar sentença judicial que preveja obrigação de pagar quantia, porquanto o título protestável é aquele que consubstancia quantia certa, líquida e exigível.

Conforme analisado alhures, o protesto é ato solene e formal que prova a inadimplência do devedor, mostrando-se também como meio coercitivo de pagamento da dívida. O procedimento em análise se inicia com a apresentação pelo exequente da certidão de teor da decisão no tabelionato de protesto. Insta consignar que não pode o magistrado requerer o protesto, de ofício, cabe exclusivamente ao exequente tal providência.

Como ocorre no protesto da maioria dos títulos e documentos de dívida, as corregedorias estaduais estão normatizando no sentido de que o valor indicado à protesto é de responsabilidade do apresentante do título.¹⁵⁵ Nesse ponto, Theodoro Júnior explica que “a quantia apontada a protesto deve corresponder ao total da dívida, englobando o valor principal da condenação e seus acréscimos (correção monetária, juros, multa, honorários e custas)”.¹⁵⁶

Quanto ao procedimento como um todo, ressalta-se que será seguido todo o procedimento ordinário de trâmite de um título no tabelionato de protesto, com intimação do credor, possibilidade de desistência, pagamento, ou sustação do protesto e, posteriormente, eventual registro de protesto do título.

Muito se discute sobre a eficácia desse ato de protesto de uma sentença que já é possível de ser cumprida judicialmente, em uma fase do próprio processo judicial. Contudo, o protesto da sentença condenatória de pagar quantia certa tem sim seus benefícios em relação ao procedimento de cumprimento judicial. Nessa linha, vale mencionar as elucidativas explicações publicadas em notícia no sítio do Conselho Nacional de Justiça, no seguinte sentido:¹⁵⁷

A vantagem da medida em relação à penhora de bens é superar a dificuldade recorrente de o credor conseguir apontar em juízo bens do devedor que possam ser penhorados. É comum, ainda, que a parte

¹⁵⁵ Confira art. 590, §2º, Provimento 260/2013 da CGJMG. (MINAS GERAIS. Corregedoria-Geral de Justiça do Estado. *Provimento 260/2013 da CGJMG*. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpr02602013.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.)

¹⁵⁶ THEODORO JÚNIOR. Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 3, p. 66.

¹⁵⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *CNJ Serviço: Credor pode recorrer a protesto de sentença condenatória*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81113-cnj-servico-credor-pode-recorrer-a-protesto-de-sentenca-condenatoria>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

condenada registre bens e contas bancárias em nome de outras pessoas, para não ser rastreado pelo Judiciário. Como não há prisão por dívida, a não ser em caso de pensão alimentícia, há devedores que não pagam o que devem. Com o tempo, ocorre a prescrição e o credor fica sem receber. Outros fatores podem frustrar o cumprimento da condenação, além do não pagamento espontâneo do devedor. Pode haver inexistência de bens suficientes para a quitação, dificuldade de localização da parte para intimação e oposição de impugnação à sentença, o que torna incerto o prazo e o êxito da execução.

Portanto, não há que se falar em desnecessidade ou ineficácia do protesto da sentença judicial, uma vez que é forma de coerção de pagamento de dívida com efeitos diversos dos procedimentos previstos para o cumprimento de sentença, de modo que, a depender do caso concreto, pode ser o protesto o ato mais adequado à compelir o devedor ao pagamento.

Ademais, além desses benefícios ao credor, o protesto é ato mais célere e colabora com o procedimento de desjudicialização, na medida em que evita os procedimentos judiciais de cumprimento de sentença, que são morosos, ante os inúmeros atos que exige.

6.4 A mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais

Em busca de soluções à ampliação do acesso à justiça e diminuição do número de demandas nos tribunais, o novo Código de Processo Civil também previu amplas possibilidades de solução das controvérsias por meios consensuais. Preliminarmente, cumpre observar que já nas “normas fundamentais do processo civil”, especialmente no parágrafo 3º do art. 3º, o legislador dispõe sobre a importância da tentativa de composição amigável do conflito, até mesmo dentro do próprio processo.

Assim, referido dispositivo prevê que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.” Sob pena de criar limitações, o legislador optou por abranger todos os possíveis métodos de solução consensual, sem delimitar apenas à conciliação e mediação.

Ademais, do dispositivo em análise denota-se que todos os envolvidos em um processo devem incentivar a composição amigável. Nesse mesmo intuito, nos termos do art. 165 do novo diploma processual civil, os tribunais devem criar centros

judiciários de solução consensual de conflitos, para a realização de conciliações e mediações, bem como para o desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Vale ressaltar o entendimento doutrinário que diferencia o conciliador do mediador. O conciliador atua, preferencialmente, em casos em que não existe vínculo anterior entre os envolvidos, podendo agir mais incisivamente, propondo soluções às partes, vedando-se, por óbvio, qualquer constrangimento ou intimidação delas. Em contrapartida, o mediador atua, preferencialmente, nos casos em que há vínculo anterior entre os envolvidos, devendo ter uma postura mais tímida, auxiliando os interessados à compreenderem os motivos do conflito, para que eles mesmos restabeleçam a comunicação e identifiquem, por si mesmos, as soluções consensuais.¹⁵⁸

Durante o processo judicial, o art. 334 do diploma legal em comento determina que, em regra, não sendo caso de indeferimento da petição inicial, o juiz deve, obrigatoriamente, marcar audiência de conciliação ou mediação. Vale registrar que essa regra é excepcionada pelo art. 334, §4^a.¹⁵⁹ Da mesma forma, o art. 359 do novo CPC dispõe, ao tratar da audiência de instrução e julgamento, que nessa assentada o juiz também “tentará conciliar as partes, sem prejuízo de encaminhamento para outras formas adequadas de solução de conflitos.”

Pois bem, resta claro o incentivo do novo Código de Processo Civil na promoção da solução pacífica do conflito entre as partes, dentro do processo judicial, de forma que o julgador deve a todo tempo tentar conciliar as partes. Trata-se de um dever-poder do juiz, consagrado pelo art. 139, V, da Lei n. 13.105/15.

De outro giro, o art. 167 do diploma processual vigente amplia ainda mais as possibilidades de conciliação ou mediação, ao admitir a atuação de câmaras privadas, e não apenas dos conciliadores e mediadores judiciais. Para tanto, exige-se que conciliadores, mediadores e câmaras privadas estejam inscritas no cadastro nacional, bem como no cadastro do Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, que manterão tais registros.

¹⁵⁸ REDONDO, Bruno Garcia. Conciliação e mediação. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (Coord.) *Temas essenciais do novo CPC: análise das principais alterações do sistema processual civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 220.

¹⁵⁹ “§ 4^o A audiência não será realizada:

I - se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual;
II - quando não se admitir a autocomposição.”

Sobre o fundamento e a necessidade de se incentivar cada vez mais a solução pacífica de conflitos, destacam-se os dizeres do atual ministro presidente do Conselho Nacional de Justiça:

Não é só o estoque de processos que queremos atacar. Queremos na verdade, com esses procedimentos consensuais de solução de controvérsias, a pacificação do país. Nós do Judiciário somos mais que agentes de solução de controvérsias, somos agentes de pacificação nacional.¹⁶⁰

No que tange ao tema desse trabalho, vale analisar a possibilidade das conciliações e mediações serem concretizadas nas serventias extrajudiciais, pelos seus titulares profissionais do direito. Para tanto, é essencial tratar da recente Lei de Mediação (Lei n. 13.140 de 2015), publicada em 29/06/2015. No art. 9º, referida lei dispõe que:

poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se.

Assim, para atuar como mediador existem três requisitos, quais seja, a capacidade de direito, a confiança das partes e a capacitação em mediação. Quanto à este último, sobre o qual pode recair indagações, Fernanda Tartuce esclarece que não há previsão expressa sobre o seu teor ou qualquer exigência de vinculação à determinada instituição.¹⁶¹ Aliás, nesse sentido, o próprio dispositivo legal em apreço, *in fine*, dispensa qualquer vinculação à instituição específica.

Ademais, não bastasse o conceito aberto de mediador, o art. 42 da Lei n. 13.140/15 dispõe, expressamente, acerca da possibilidade de realização das conciliações e mediações nas serventias extrajudiciais, nos seguintes termos: “Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências.”

¹⁶⁰ LEWANDOWSKI, Ricardo *apud* ZAMPIER, Deborah. *Priorizada pela atual gestão do CNJ, desjudicialização dá salto em 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81243-priorizada-pela-atual-gestao-do-cnj-desjudicializacao-da-salto-em-2015>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

¹⁶¹ TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, Método, 2015. p. 281.

Por oportuno, insta consignar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, previu, pioneiramente, em busca de acelerar o processo de desjudicialização, a possibilidade de realização de mediação nos cartórios de direitos patrimoniais disponíveis, por meio da edição do Provimento 17 de 2013, pela respectiva Corregedoria Geral de Justiça. Todavia, a Ordem dos Advogados do Brasil, seção São Paulo, apresentou Pedido de Providências ao Conselho Nacional de Justiça para suspender referido provimento.¹⁶² Os fundamentos do instrumento administrativo foram a falta de competência da corregedoria do TJSP para atribuir funções às serventias extrajudiciais, porquanto é matéria privativa de lei, que o Provimento 125 do CNJ não atribui essa função às mesmas, bem como que não havia a previsão essencial da participação do advogado.

Em seguida, o Conselho Nacional de Justiça suspendeu a vigência do provimento estadual em comento. Contudo, com a entrada em vigor da Lei de Mediação, o CNJ determinou o arquivamento do processo, por perda do objeto, já que a referida lei federal previu, expressamente, a possibilidade de mediação pelas serventias extrajudiciais.

Ato contínuo, a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, entendendo estar obsoleto o provimento 17/13 e havendo necessidade de o adaptar às normas da Lei n. 13.140/15, não retomou a vigência do mesmo, mas sim editou novo Provimento (Provimento 31 de 2016), para revogá-lo.¹⁶³

À título exemplificativo, o Estado da Bahia já editou provimento regulamentando a matéria, trata-se do Provimento Conjunto nº CGJ/CCI – 02/2016.¹⁶⁴ Constam da referida norma os procedimentos práticos para a realização da mediação e conciliação, como a possibilidade de serem realizadas nos tabelionatos e ofícios de registros, em sala e ambiente apropriado e reservado,

¹⁶² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pedido de Providências n. 0003397-43.2013.2.00.0000*. Relatora: Conselheira Gisela Gondim Ramos. j. 10 set. 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php?num_processo_consulta=0003397432013200000&consulta=s>. Acesso em: 10 ago 2016.

¹⁶³ SÃO PAULO. Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo. *Provimento CG N° 31/2016 revoga o Provimento CG 17/13 - sobre mediações e conciliações nas serventias extrajudiciais*. 13 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.arpensp.org.br/?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NDEwMDY=>>>. Acesso em: 10 ago 2016.

¹⁶⁴ BAHIA. Portal do Registro de Imóveis. *Provimento Conjunto N° CGJ/CCI- 02/2016 – Dispõe sobre mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais da Bahia*. Portal do Registro de Imóveis, 25 maio 2016. Disponível em: <<http://www.portaldori.com.br/2016/05/25/provimento-conjunto-no-cgjcci-022016-dispoe-sobre-mediacao-e-conciliacao-no-ambito-das-serventias-extrajudiciais-da-bahia/>>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

podendo o tabelião ou registrador ser recusado por qualquer das partes. Impõe também a capacitação desses titulares, nos termos da Resolução 125 do CNJ, bem como que observe os princípios da imparcialidade, da isonomia, da oralidade, da informalidade, da autonomia da vontade, da busca do consenso, da confidencialidade, da boa-fé, da independência, da decisão informada, do respeito à ordem pública e às leis vigentes, do empoderamento e validação, impostos pelo CPC e pela Lei de Mediação.

Nesse sentido, cumpre observar que a Lei de Mediação, ao prever a possibilidade da mediação nas serventias extrajudiciais, agiu corretamente, uma vez que, como analisado alhures, o sistema adotado nos serviços de notas e registros aplicado aos seus titulares é perfeitamente cabível para garantir a segurança jurídica nesse objetivo. Alias, é ainda mais eficaz e seguro do que a lei impõe como requisitos aos mediadores extrajudiciais, que não precisam ser bacharéis em Direito. Trata-se de aproveitar uma estrutura já existente e comandada por profissionais do direito, dotados de fé pública, no processo da desjudicialização.

Por óbvio, a utilização da mediação e conciliação extrajudicial é forma de desjudicialização de conflitos, uma vez que o mesmo será solucionado pacificamente entre as partes, mais célere e eficiente, sem necessidade de participação do Poder Judiciário.

Por todo o exposto nesse capítulo, conclui-se que a Lei n. 13.105/15 (novo CPC), no contexto de novas perspectivas para o processo civil em busca da ampliação do acesso à justiça e da diminuição das demandas judiciais, ampliou as atribuições das serventias extrajudiciais. No intuito de desjudicializar e, conseqüentemente, melhorar a efetividade e a celeridade da seara judicial, o Novo Código de Processo Civil institui inovações, atribuindo a solução de conflitos a outros entes ou institutos.

Assim, nota-se a tendência de desjudicialização no pensamento jurídico contemporâneo, como solução ao grave problema que enfrenta o Poder Judiciário. É nesse intuito que o novo CPC proclama as serventias extrajudiciais como protagonistas nessa colaboração. Nada mais adequado, já que os serviços notariais e de registro possuem um regime jurídico especial apto à garantia da segurança jurídica, eficácia, publicidade e autenticidade dos atos jurídicos.

Por outro lado, percebe-se que se trata apenas de uma tendência, porquanto a lei ainda impõe limites e condições desnecessárias à atuação do serviço

extrajudicial, o que causa dificuldades em seu acesso. Todavia, pelo menos, já se mostra de forma cristalina, notadamente, pelo novo CPC, o novo pensamento acerca do processo, do acesso á justiça, e dos serviços notariais e de registro.

7 CONCLUSÃO

Inicialmente, após o estudo acerca do regime jurídico aplicado às serventias extrajudiciais, constata-se que a Constituição da República impôs o exercício das atividades de notas e registro em caráter privado, por meio de delegação administrativa a ser feita pelo Estado em favor de um particular. Todavia, não resta dúvida que se trata de função pública submetida aos princípios básicos aplicados à Administração Pública, além dos princípios específicos que foram analisados nesse trabalho.

Referidas atividades possuem seis finalidades primordiais: publicidade, autenticidade, segurança jurídica, eficácia dos atos jurídicos, bem como prevenção de litígios. Nesse sentido, foram analisadas as prerrogativas e os deveres impostos aos titulares dos serviços em comento, que são direcionados a garantir tais finalidades.

De outro lado, o problema “ineficiência” do Poder Judiciário merece análise e estudo, de forma a encontrarem-se alternativas como solução. Nessa linha, o acesso à justiça, como forma de pacificação social, necessita ser ampliado, de forma a retirar a exclusividade do Poder Judiciário, transferindo atribuições que podem ser solucionadas de formas diversas sem o provimento judicial. Nesse contexto, ganha destaque e amplo incentivo a solução pacífica dos conflitos sociais.

Diante das transformações sociais, houve mudanças na ótica do processo, de modo que novo desafio ao Poder Judiciário consiste em encontrar novos colaboradores, reforçando sua atividade jurisdicional com presteza e desburocratizando os procedimentos especiais de jurisdição voluntária, que não fundamentam a ingerência judicial.

Assim, fundamenta-se o processo de desjudicialização, como forma de transferir atribuições do Poder Judiciário que prescindem da atividade jurisdicional a outros entes. Nesse sentido, conforme demonstrado, o legislador e a comunidade jurídica se mostram atentos a essa questão e a desjudicialização ganha cada vez mais destaque no ordenamento jurídico.

Nessa linha, as serventias extrajudiciais por serem comandadas por profissionais do direito, dotados de fé pública, com formação jurídica, que exercem função pública destinada a garantir a segurança jurídica e a prevenção de litígios, formalizando juridicamente a vontade das partes, atentos ao princípio da legalidade e da profilaxia, detêm capacidade de receber atribuições do Poder Judiciário no processo de desjudicialização. Ademais, conforme demonstrado nessa pesquisa, a opção pela via extrajudicial se mostra mais célere, menos onerosa e mais eficaz ao interessado.

Esclarece-se, por meio dessa pesquisa, que os titulares dos serviços notariais e de registro são alheios à estrutura do Poder Judiciário, razão pela qual se fala em desjudicialização. Tal constatação se dá pela estudo da natureza jurídica desses

profissionais, que não ocupam cargos públicos, tampouco se enquadram na categoria de servidores públicos estrito senso, mas sim como particulares em colaboração com o Estado, que recebem a delegação de uma função pública e a exercem suportando todos os riscos financeiros e administrativos.

Com efeito, o novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor no mês de março de 2016, proclama institutos de desjudicialização pelos serviços notariais e de registro, ampliando algumas possibilidades e criando novas. Embora ainda não se tenha conquistado o máximo de desjudicialização pelas serventias extrajudiciais que se possa alcançar, já demonstra uma importante tendência e valorização desses serviços para a sociedade.

Por todo esse estudo, conclui-se que a opção do constituinte de 1988 pelo regime adotado na prestação do serviço extrajudicial foi eficaz, porquanto colocou uma função pública sob risco e responsabilidade total de um particular delegado, sem que o Estado tenha que investir em estrutura ou na prestação dos serviços notariais e de registro, o que aumenta a eficiência e celeridade na atuação dos titulares das serventias extrajudiciais. Dessa forma, o regime dos referidos serviços coaduna-se com os anseios da comunidade jurídica quanto ao acesso à justiça, notadamente no que se refere às demandas consensuais.

Por fim, conclui-se que a melhor alternativa ao Poder Judiciário consiste na desjudicialização, e, as atividades extrajudiciais, além de serem um serviço praticado por agentes capacitados e que geram segurança às partes por possuírem fé pública, são muito importantes para atingir a desburocratização e desjudicialização das relações privadas. Mas, ressalta-se que para desjudicializar é necessário vontade política, porquanto a atuação do Poder Legislativo em atribuir maiores atribuições às serventias extrajudiciais é indispensável.

REFERÊNCIAS

ATOS em cartórios retiraram 1,3 milhão de processos da Justiça. *Revista Consultor Jurídico*, 5 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-25/atos-cartorios-retiraram-13-milhao-processos-justica>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

AUTRAN, Maria Paula. Sem brigas, partilhas de bens entre herdeiros leva um quinto do tempo. *Folha de São Paulo*, 20 maio 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1281069-sem-brigas-partilha-de-bens-entre-herdeiros-leva-um-quinto-do-tempo.shtml>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

BASTOS, Aurélio Wander; CARNEVALE, Marcos. O Poder Judiciário e a Justiça em Números. *Revista JC*, n. 173, 14 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2015/01/o-poder-judiciario-e-justica-em-numeros/>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. *Usucapião administrativa*: de acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *CNJ Serviço*: Credor pode recorrer a protesto de sentença condenatória. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81113-cnj-servico-credor-pode-recorrer-a-protesto-de-sentenca-condenatoria>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. _____. *Relatório Justiça em Números*. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

_____. _____. *Movimento pela Conciliação*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/pg-movimento-pela-conciliacao>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. _____. *Pedido de Providências n. 0003397-43.2013.2.00.0000*. Relatora: Conselheira Gisela Gondim Ramos. j. 10 set. 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php?num_processo_consulta=00033974320132000000&consulta=s>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Sua proteção*. Reforma do Judiciário. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.090.722/SP. Relator: Ministro Massami Uyeda – Terceira Turma. j. 2 mar. 2010.

_____. _____. *REsp. 1.126.515/PR*. Relator: Ministro Herman Benjamin. j. 3 dez. 2013. Disponível em: <http://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32558991&num_registro=200900420648&data=201320131216&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 8 ago. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.415. Relator: Ministro Ayres Britto. j. 10 nov. 2011. *DJe*, 09 fev. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1718027>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. _____. ADI 2.602/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. j. 24 nov. 2005. *DJ*, 31 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. _____. ADI 3643-2/RJ. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. j. 08 nov. 2006. *DJ*, 16 fev. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=406334>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. _____. ADI n. 1378 MC/ES. Relator: Ministro Celso de Mello. j. 30 nov. 1995. *DJ*, 30 maio 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. _____. *Constituição e o Supremo*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. _____. MS 28.440-ED-AgR. Relator: Ministro Teori Zavascki - Plenário. j. 19 jun. 2013. *DJE*, 7 fev. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5236097>>. Acesso: 25 jul. 2016.

_____. _____. RE 178.236-6/RJ. Relator: Ministro Octavio Gallotti, 1996.

BUSTAMANTE, Nathalia. *Como fazíamos sem – Cartório*. A evolução dos registros de documentos. 2016. Disponível em: <<http://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/civilizacoes/como-faziamos-sem---cartorio.phtml#.V4aCZdlrLIW>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e Registradores Comentada* (Lei n. 8.935/94). 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Lei dos registros públicos comentada*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CESSETTI, Alexia Brotto. *Desjudicialização dos procedimentos especiais de jurisdição voluntária: Nova onda reformista?* Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a06_08743660c09fe>. Acesso em: 11 ago. 2016.

SÃO PAULO. COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Seção São Paulo. *Tabela de Custas e Emolumentos*. Disponível em: <http://www.cnbsp.org.br/?pG=X190YWJlbGFzX2_Vtb2x1bWVudG9z&aba=3&ano=2013>. Acesso em: 04 ago. 2016.

SÃO PAULO. COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Seção São Paulo. *Tabela Tabelionato de Notas*. Disponível em: <http://www.cnbsp.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Tabela_Custas/cnb_tabela_2016_a4_cap_imp.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2016.

COSTA, Valestan Milhomem da. Os requisitos para a usucapião extrajudicial na sistemática do Novo Código de Processo Civil e a questão da competência funcional do tabelião de notas e do oficial de registro de imóveis. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 79, a. 38, 2015.

COTRIN NETO, A. B. *Perspectivas da função notarial no Brasil*. Porto Alegre: Colégio Notarial do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul, 1973.

CRUZ, Maurizan. *Economia de R\$51,42 bilhões e protesto de dívida ativa em cartório marcam atuação da PGFN*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/266_576>. Acesso em: 08 ago. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 18. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

_____. *Razões para um novo CPC*. Disponível em: <<http://www.jurisciencia.com/noticias/razoes-para-um-novo-cpc-confiteor-fredie-didier/1523/>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DUARTE, Francisco Carlos. Direito e Justiça. XIX Conferência Nacional de Advogados aprova teses sobre Reforma da Justiça. *Tribuna*, 6 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-e-justica/news/147765/?>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado. AP 35050055751. Relator: Des. Annibal de Rezende Lima. j. 17 mar. 2009.

Haidar, Daniel. *Brasil: processos na Justiça ainda demoram 5 anos em julgamento*. Disponível em: <<http://niajajuris.org.br/index.php/artigos/261-processos-na-justica-ainda-demoram-5-anos-em-julgamento>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

KÜMPEL, Vitor Frederico. *O novo Código de Processo Civil: o usucapião administrativo e o processo de desjudicialização*. Disponível em: <<http://www.migalha.com.br/Registralhas/98,MI207658,101048-O+novo+Codigo+de+Processo+Civil+o+usucapiao+administrativo+e+o>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

LIMA, Lucas Almeida de Lopes. *A Atividade Notarial e Registral e sua Natureza Jurídica. Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 92, set. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10253>. Acesso em: 25 jul. 2016.

LÔBO, Paulo. *Divórcio e Separação Consensuais Extrajudiciais*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13313&Itemid=675>. Acesso em: 03 ago. 2016.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. *Serventias não oficializadas*. São Paulo, 1983. Disponível em: <<http://irib.org.br/obras/182>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Corregedoria-Geral de Justiça do Estado. *Provimento 260/2013 da CGJMG*. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpr02602013.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MOURA, Fernando Galvão; CARDOSO, Raphael de Matos. *Celeridade processual: direito e garantia fundamental*. <Disponível em: file:///C:/Users/Downloads/Celeridade_Processual_Fernando_Galvao_e_Raphael.pdf> Acesso em 11 de ago. 2016.

NALINI, José Renato. *O Extrajudicial tem Futuro*. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=ODA4OQ==>>. Acesso em 11 ago. 2016.

_____. *Coragem para ousar*. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2015/04/10/coragem-para-ousar/>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

_____. *Justiça viva*. Disponível em: <<https://renatonalini.wordpress.com/2015/10/01/justica-viva/>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PAIVA, João Pedro Lamana. *apud* BASTOS, Cristiano de Melo; SILVA, Mirelle Stefani. O novo CPC e a usucapião administrativa: a desjudicialização do procedimento. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, São Paulo, Síntese/Sage, v. 97, a. XIII, set-out 2015.

PROVIMENTO Conjunto Nº CGJ/CCI- 02/2016 – Dispõe sobre mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais da Bahia. Portal do Registro de Imóveis, 25 maio 2016. Disponível em: <<http://www.portaldori.com.br/2016/05/25/provimento-conjunto-no-cgjcci-022016-dispoe-sobre-mediacao-e-conciliacao-no-ambito-das-serventias-extrajudiciais-da-bahia/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

REDONDO, Bruno Garcia. Conciliação e mediação. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. (Coord.) *Temas essenciais do novo CPC: análise das principais alterações do sistema processual civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1.

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

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. *Tratado de registros públicos e direito notarial*. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado*. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016.

SANTOS, César Augusto dos. *Breve abordagem sobre o tema da desjudicialização em busca de alternativas ao descongestionamento do poder judiciário*. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1023/R%20DJ%20Tese%20desjudicializa%C3%A7%C3%A3o-c%C3%A9sar%20augusto.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

SÃO PAULO. Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo. *Provimento CG Nº 31/2016 revoga o Provimento CG 17/13 - sobre mediações e conciliações nas serventias extrajudiciais*. 13 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.arpensp.org.br/?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NDEwMDY=>>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. AP 9198934-77.2002.8.26.0000. Relator: Des. Octavio Helene. j. 31 maio 2011.

SENA, Adriana Goulart, Artigo Juízo Conciliatório Trabalhista. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_75/Adriana_Sena.pdf>. Acesso em: 31 maio, 2011.

SENA, Adriana Goulart. *Dignidade Humana e Inclusão Social – Caminhos para a Efetividade do Direito do Trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2010.

SILVA, Caio Mário Pereira da. *Instituições de Direito Civil*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, Érica Barbosa; TARTUCE, Fernanda. O novo CPC e os atos extrajudiciais cartoriais: críticas, elogios e sugestões. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, a. XII, n. 71, mar-abr. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, Método, 2015.

THEODORO JÚNIOR. Humberto. *Curso de Direito Processual Civil - procedimentos especiais*. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 2.

THEODORO JÚNIOR. Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 3.

WATANABE, Kasuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-onciliacao/arquivos/cnj_portal_artigo_%20prof_%20kazuo_politicas_%20publicas.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2016.

ZAMPIER, Deborah. *Priorizada pela atual gestão do CNJ, desjudicialização dá salto em 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81243-priorizada-pela-atual-gestao-do-cnj-desjudicializacao-da-salto-em-2015>>. Acesso em: 10 ago. 2016.