

O IMPACTO DAS SERVENTIAS E PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS PARA A REDUÇÃO DO QUADRO DE (*HIPER*)JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

THE IMPACT OF NOTARIES AND EXTRAJUDICIAL PROCEEDINGS IN THE REDUCTION OF THE HYPERJUDICIALIZATION SCENARIO IN BRAZIL

4

Felipe Banwell Ayres¹

RESUMO: Este ensaio tem como objetivo estudar o impacto das serventias e procedimentos extrajudiciais para redução do quadro do fenômeno denominado de *hiperjudicialização*. Este instituto, como se defenderá, consiste – em grossos termos – à expressiva e incomparável carga processual existente no Brasil, anomalia esta que representa dos maiores entraves ao efetivo acesso à justiça no país. Assim, para alcançar o objetivo proposto, será – em um primeiro momento – traçado panorama geral do fenômeno no Brasil, apontando, em segunda seção, suas principais causas e efeitos, com destaque especial – em seção específica - ao óbice criado ao (efetivo) acesso à justiça pelo quadro existente. Em uma terceira parte, este artigo abordará a função das serventias extrajudiciais no país, discorrendo acerca dos principais regramentos legais que regulamentam esses serviços na atuação em demandas de jurisdição voluntária, na redução da litigiosidade e no aprimoramento ao efetivo acesso à justiça. Em seguida, o trabalho estudará exemplos de leis e propostas legislativas que impactaram ou têm o condão impactar positivamente o quadro de *hiperjudicialização*, oferecendo – em conclusão – prognóstico do cenário processual brasileiro. Na realização do objetivo proposto nesta pesquisa, utilizou-se como método de abordagem o dedutivo, quanto ao método de procedimento aplicado, elegeu-se a pesquisa teórica. É nesse sentido que este trabalho busca demonstrar os serviços notariais e outras iniciativas citadas podem ser uma via alternativa para reduzir a litigiosidade no Brasil e seus respectivos efeitos danosos.

PALAVRAS-CHAVE: Hiperjudicialização. Serventias Extrajudiciais. Métodos alternativos de resolução de conflitos. Efetivo Acesso à Justiça.

ABSTRACT: The present essay has the objective to study and assess the impact of out-of-court/extrajudicial proceedings and services towards the reduction of the phenomenon hereby described as the hyperjudicialization of lawsuits. This concept, mentioned in various passages, consists – in simplified terms – to the considerable and unapparelled stockpile of lawsuits that exist in Brazil, a scenario that represents the most meaningful obstacle towards assuring effective access to justice in the country. Thus, in order to achieve the proposed objective, in a first section this essay will outline the general scenario of the phenomenon named as hyperjudicialization of lawsuits. In the second section, this essay will focus on the main causes and effects of the phenomenon, with particular focus of the effects caused by the

¹ Advogado. Pós-graduado em Direito Imobiliário pela PUC-RIO

phenomenon towards the mentioned and desired effective access to justice in the country. The third section will focus on the main roles and activities of the out-of-court services and proceedings in the country. The fourth section will discuss laws and bills of laws (*lege federenda*) that impacted or have the potential to impact the hyperjudicialization scenario in the country. This essay has opted for the deductive method of scientific research, and as for the theoretical investigation was chosen as method of applied investigation.

KEYWORDS: Mass Litigation. Out-of-Court Services. Extrajudicial. Serventias Extrajudiciais. Alternative methods of resolution of conflicts. Efective judiciary access.

I. INTRODUÇÃO

O fenômeno da *hiperjudicialização* no Brasil tem marcas singulares. Como apontado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na 16ª edição do “Relatório Justiça em Números”, o Poder Judiciário brasileiro encerrou o ano judiciário de 2019 com 77, 1 milhões de processos judiciais em tramitação.² A 17ª edição do “Relatório Justiça em Números” aponta que, a despeito da redução do acervo processual, 75,4 milhões processos judiciais tramitaram no Brasil em 2020, volume processual sem paralelo em outros países do mundo.³

Mas não é só: com mais de 1,1 milhão de profissionais inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o país é o recordista mundial em número de advogados. Além disso, juristas como o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luis Roberto Barroso e o ex-presidente da República Michel Temer sustentam que o país lidera o ranking mundial de ações trabalhistas, com mais de 3,6 milhões ações distribuídas apenas no ano de 2016.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que conta com 360 desembargadores, detém o maior acervo processual registrado para um tribunal de justiça, com mais de 20 milhões processos judiciais em tramitação, consoante dados apresentados em 2019.⁴

Os números paulistas impressionam, mas seguem o padrão nacional: no período de 19 de março de 2020 a 30 de março de 2020, durante o início do agravamento da pandemia da

²Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>>. Acesso em 14.04.2022.

³ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>>. Acesso em 14.04.2022.

⁴ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-set-14/acervo-varas-tj-sp-menor-ultimos-seis-anos>>. Acesso em 14.04.2022.

covid-19, os servidores e magistrados atuantes na 1ª instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) – o terceiro em volume de processos do país - praticaram nada menos que 973.468 atos processuais.⁵

Já o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), que possui o segundo maior número de servidores e processos em tramitação, divulgou que – desde o dia 16 de março de 2020, quando iniciou-se o Regime Diferenciado de Atendimento de Urgência (RDAU) - realizou mais de 140 milhões de movimentações processuais.⁶

Os números dos tribunais superiores caminham em sentido semelhante: em maio de 2020, em entrevista ao programa “Roda Viva”, da TV Cultura, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Dias Toffoli, afirmou que o tribunal é a suprema corte que decide o maior número de casos no mundo. Como exemplo, revelou à época que, em pouco menos de dois meses, o STF já havia recebido 1.800 casos envolvendo a covid-19, proferindo 1.600 decisões.⁷

Por fim, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) informou que - durante o período de atendimento remoto (iniciado em 16 de março de 2020) proferiu – até o início do mês de outubro de 2021 - nada menos que 1,1 milhão de decisões.⁸

II. ENFRENTANDO O ELEFANTE NA SALA

Os dados apontados são insuficientes para diagnosticar por completo o contexto processual brasileiro e permitir seguros prognósticos quanto ao conturbado quadro delineado. Isso porque – a despeito da mencionada redução do acervo processual e o provável “*aumento de produtividade*” sejam notícias a serem comemoradas - o quadro de *hiperjudicialização* do Poder Judiciário brasileiro é inegável.

Afinal, haja vista que o país possui a sexta maior população mundial e atualmente figura como sua 13ª maior economia, a quantidade de processos judiciais existentes, refletida

⁵Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/judiciario-mineiro-realiza-quase-1-milhao-de-atos-processuais.htm#.YPw7cehKjIU>>. Acesso em 14.04.2022.

⁶Disponível em: <[TJRJ faz mais de 140 milhões de movimentações em processos desde o início da pandemia - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro](https://www.tjrj.jus.br/portal-tjrj/noticias/tribunal-de-justica-do-estado-do-rio-de-janeiro/14042022-tribunal-de-justica-do-estado-do-rio-de-janeiro-faz-mais-de-140-milhoes-de-movimentacoes-em-processos-desde-o-inicio-da-pandemia)>. Acesso em: 14.04.2022.

⁷Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/11/ministro-toffoli-diz-que-stf-e-a-suprema-corte-que-mais-trabalha-no-mundo.htm>>. Acesso em: 14.04.2022.

⁸Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portallp/Paginas/Comunicacao/Noticias/11102021-STJ-passa-a-marca-de-1-1-milhao-de-decisoes-proferidas-desde-o-inicio-do-trabalho-remoto.aspx>>. Acesso em 14.04.2023>. Acesso em: 14.04.2022.

em um sistema de justiça inchado, demanda acurados debates acerca de suas causas, efeitos e soluções.

Os esforços para detecção das principais causas desse fenômeno são contínuos e variados. Além das investigações periodicamente conduzidas pelo CNJ, outras instituições da República - como as corregedorias-gerais dos tribunais de justiça, as comissões do Congresso Nacional, e setores da sociedade civil (em especial, a imprensa e as universidades) - buscam desvendar as *roots causes* do problema, oferecendo estudos acerca dos fatores que contribuem para a existência do quadro de *hiperjudicialização* do Poder Judiciário brasileiro.⁹

Cabe aqui digressão para anotar que não se trata de questão trivial a verificação das principais causas da excessiva judicialização no país. Com efeito, ainda que o mencionado trabalho investigativo regularmente realizado – por força de lei – pelo CNJ busque o rigor científico, trata-se de consenso entre os especialistas de que se cuida de matéria demasiadamente complexa, multifacetada e frequentemente objeto de insuficientes explicações pelo clamor popular.

Algumas dessas insuficientes explicações foram objeto de críticas pela doutrina especializada. Nesse sentido, RIBEIRO (2013, p. 25) aponta que não se deve recorrer a batidos jargões, impróprios em análise técnica, reduzindo a discussão a “conceitos não científicos, como, por exemplo, a ausência de esforço e de trabalho dos parlamentares [...]”.

Trata-se de afirmação correta. A despeito dos seguidos escândalos de corrupção surgidos nesta *novel democracia*, e as conhecidas mazelas do sistema político brasileiro¹⁰, mormente o denominado presidencialismo de coalização¹¹, as atividades recentes do Congresso Nacional e outras casas legislativas atestam o exaustivo trabalho ali realizado.

Para tanto, basta conferir as recentes atividades do Parlamento Nacional, como a Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19 (CPI da covid-19), que investigou as

⁹ A título de exemplo, acerca do aumento de pedidos de Habeas Corpus no STF e STJ realizado Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Disponível em: <<https://diretorio.fgv.br/noticia/estudo-inedito-aponta-crescimento-de-aco-es-de-habeas-corpus-no-stf-e-stj>>. Acesso em: 14.04.2022.

¹⁰ Sistema político que não deve ser confundido com os partidos políticos existentes, os parlamentares eleitos e os trabalhos do Congresso Nacional. Estes, cabe lembrar, estão previstos em lei, com seus trabalhos fiscalizados pelos órgãos de controle e pela população brasileira.

¹¹ Como se sabe, consiste em sistema político no qual, o Poder Executivo conduz a administração pública, distribuindo postos administrativos em busca de apoio político e a formação de uma maioria parlamentar. Conquanto o sistema seja rotineiramente criticado por setores da sociedade civil, seus defensores alegam que se trata de modelo necessário para conferir “governabilidade” ao país. Ver REGO, A. Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento. Organização: João Paulo M. Peixoto (organizador) – Brasília Senado Federal. 2015, pg. 53.

supostas omissões da União e de estados federados no combate à pandemia da covid-19, e a aprovação das PECs nº 18/2019 e 241/2016, relativas à Reforma da Previdência e ao Teto de Gastos Públicos, respectivamente. Destarte, os anais do Congresso Nacional demonstram a ocorrência de debates altamente técnicos e exaustivamente detalhados, conduzidos com a necessária seriedade por parte dos representantes eleitos.

Outros exemplos de propostas legislativas dignos de nota são a tramitação dos projetos de lei que criaram o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) e o Código Civil de 2002 (CC/2002). Este último, como se sabe, tramitou no Congresso Nacional por mais de trinta anos, passando por diversas comissões temáticas (em ambas casas legislativas), com a introdução de milhares de emendas, envio de projetos de leis, pareceres e consultas, e outras etapas necessárias.

Ademais, sabe-se que o Congresso Nacional dispõe de robusta estrutura jurídica, com parlamentares sendo auxiliado por assessores, consultores legislativos, e advogados concursados, o que permite aos parlamentares de formação jurídica a elaboração e proposição de projetos de lei aptos a positivamente contribuir com a prestação jurisdicional.¹²

Do mesmo modo, é natural que em um país dividido política e economicamente, em época de fácil acesso a informações instantâneas e cortes selecionados, as naturais rugas políticas sejam aproveitadas por setores interessados para servirem de insuficiente explicação do diagnóstico das causas dos mais variados problemas sócio-políticos do país, dentre eles, a judicialização em massa ocorrida.

Portanto, ainda que seja evidente que a mora na elaboração de leis releve problemas estruturais no processo legislativo do país e cause problemas variados, bem como há de se reconhecer que a necessidade de importantes ajustes serem conduzidos para melhoria da qualidade das leis aprovadas pelo Congresso Nacional, configuraria conclusão superficial e contrária aos dados informados responsabilizar tão somente a atividade legiferante (deliberada ou involuntária) do Congresso Nacional pela judicialização em massa.

Nesse sentido, parece acertada a reflexão do Presidente da Comissão de Elaboração do Anteprojeto do Código de Processo Civil de 2015, FUX (2016, p. 10), abaixo reproduzida:

¹² A exemplo disso, como será visto abaixo, pode-se destacar a atuação de parlamentares como a Senadora Soraya Thornicke Thornicke (PSL-MS) e o (agora) Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Antônio Anastasia, ambos de respeitável formação jurídica, que propuseram promissores projetos de lei, alguns citados ao longo deste texto

através de uma análise detida do contexto processual brasileiro, destinada a verificar as causas da inacessibilidade à justiça sob vários ângulos, concluiu que, além dos aspectos estruturais, temos, no Brasil, uma sociedade de massa que, no dizer de Mauro Cappelletti, gera litígios de massa. Assim, v.g, o Brasil experimenta esse contencioso através de milhares de ações questionando a legalidade da assinatura básica, os índices de correção da poupança em confronto com as perdas geradas pelos planos econômicos, os índices de correção do FGTS, o pagamento de impostos por determinadas categorias, a base de cálculo de tributos estaduais, municipais, federais *etc* [...].

Assim, apontar as causas da *hiperjudicialização* no Brasil não é tarefa trivial, eis que os motivos se revelam variados e coexistem, sendo dignos de menção estes: (i) a existência de demandas repetitivas; (ii) a prevalência de uma cultura litigiosa na sociedade brasileira; (iii) as sistemáticas violações a direitos sociais e individuais por parte do Poder Público e agentes privados entre si, (iv) a insuficiência (ou inadequação) de legislação para salvaguardar direitos individuais e sociais, em especial, de grupos minoritários e marginalizados.

III. OS ENTRAVES APRESENTADOS PELA HIPERJUDICIALIZAÇÃO AO EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA

Conquanto haja dificuldade em precisar com rigor científico os fatores que contribuem para este “*estado de coisas*”, seus efeitos deletérios são conhecidos há muito. O primeiro e mais grave efeito danoso – ainda que nem sempre seja o mais perceptível – é a sonegação ao efetivo acesso à Justiça causada pela hiperjudicialização.

A afirmativa soa contraditória: afinal, a quantidade de processos (de variadas naturezas) anualmente ajuizados nos diferentes tribunais do país não demonstraria facilidade de acesso ao Poder Judiciário brasileiro?

Como aponta a doutrina, não há dúvidas que o Brasil – especialmente após a promulgação da Constituição de 1988 – expandiu as possibilidades dos jurisdicionados de assegurar o respeito a seus direitos e pacificação de conflitos ao Poder Judiciário, fator que

logicamente contribuiu para o aumento do acervo processual.¹³

Contudo, ainda são pertinentes as reflexões de grandes estudiosos do tema - como as Cappelletti e Grant (1988), autores da obra “Acesso à Justiça”¹⁴ - que se aplicam (respeitadas as distintas condições sócio-políticas) a quase todos os sistemas de justiça de países ocidentais no sentido que não basta apenas o acesso formal do jurisdicionado ao Poder Judiciário, mas a possibilidade de assegurar àquele a resolução do direito material pleiteado ou a pacificação do conflito social existente.

A posição dos citados mestres encontra ressonância na doutrina brasileira, como se verifica das lições de Watanabe (2019), no sentido de que o efetivo acesso à justiça pressupõe tutela jurisdicional *efetiva*¹⁵, que cumpra os anseios, sejam estes básicos ou mais complexos, dos jurisdicionados:

Quando falo isso, trato da atualização do conceito de acesso à justiça. Escrevo justiça com J minúsculo para não significar somente acesso ao Poder Judiciário. Os cidadãos têm o direito de ser ouvidos e atendidos, não somente em situação de controvérsias, mas em problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de seus documentos ou de seus familiares ou os relativos a seus bens.”¹⁶

A jurisprudência caminha no mesmo sentido, sendo pertinente a reprodução das considerações traçadas pela Ministra Nancy Andrighi no julgamento de recurso especial em que se discutia a possibilidade de condenação ao pagamento de honorários de sucumbência em sede de ação civil pública por parte de associação privada:

¹³ PEREIRA, C. A. Desjudicialização como forma de promoção do acesso à justiça no Brasil. Revista Cidadania e Acesso à Justiça. Porto Alegre, 2021.

¹⁴ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. Acesso à Justiça. Tradução: Sergio Antonio Fabris. São Paulo: Saraiva, 1988.

¹⁵ Nessa esteira, BEDAQUE (2003, p. 50) apregoa que “não basta assegurar o ingresso em juízo, isto é, a mera possibilidade de utilização do processo. Requer-se a efetividade da proteção judicial e da ordem constitucional. Trata-se do acesso à ordem jurídica justa, a que se refere prestigiosa doutrina nacional [...]”

¹⁶ Resposta do Professor Kazuo Watanabe ao ^descrever o que entendia por “acesso à ordem jurídica justa”. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-09/entrevista-kazuo-watanabe-advogado>>. Acesso em: 11.05.2022.

O acesso à justiça pode ocorrer de maneira formal ou material. Formalmente, representa o simples ingresso em juízo do pedido formulado pela parte. Verifica-se, portanto, que o singelo acesso formal à justiça configura hipótese de insuficiência ante a profunda relevância que reveste o tema. De fato, não é suficiente a mera possibilidade de propositura de demanda. Torna-se relevante garantir o acesso material à ordem jurídica, de modo a assegurar a duração razoável do processo [...].¹⁷

Dentre estes, confirmando as suspeitas gerais, o CNJ aponta que a morosidade processual figura como a principal reclamação dos jurisdicionados.¹⁸ Não por outro motivo, o tema foi objeto da Emenda Constitucional nº 45 de 2004 (EC nº 45/2004) que, dentre as inovações trazidas, assegurou aos jurisdicionados, ao menos formalmente, no âmbito judicial e administrativo, o direito à duração razoável do processo (art. 5º, inciso LLXXVIII).

Essa norma constitucional proporcionou importantes avanços na cultura judiciária brasileira, incentivando tribunais a adotarem medidas administrativas e jurisdicionais para cumprir com o direito fundamental a um *speedy trial*, compromisso assumido pelo Brasil desde a promulgação do Pacto de São de José da Costa Rica, em 1992, por meio do Decreto Presidencial 678/1992.¹⁹

Ademais, propulsionou a criação de normas infraconstitucionais, em especial o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), que possui como *rationes essendi* a duração razoável do processo e a celeridade processual, como se verifica do enunciado de duas de suas normas fundamentais (arts. 4º e 6º do CPC/15). Ainda assim, os gargalos operacionais continuam, e outros problemas decorrentes da proliferação dos processos judiciais no país, como os crescentes gastos com o custeio do Poder Judiciário, persistem.

Quanto a esta última questão, segundo dados do CNJ, as despesas do Poder Judiciário

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 3ª Turma. REsp nº 1.974.436/RJ. Rel. Ministra Nancy Andrighi. Julgamento em: 10.10.2020.

¹⁸Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62126-morosidade-da-justica-e-a-principal-reclamacao-recebida-pela-ouvidoria-do-cnj>>. Acesso em: 14.04.2022.

¹⁹ A citada garantida está expressa ao artigo 6º do diploma legal, que foi incorporado o ordenamento jurídico brasileiro com status de norma *supralegal*, eis que não foi aprovado pelo quórum qualificado exigido pelo art. 5º, inciso § 3º, da Constituição Federal da República para ser equiparado a emenda constitucional.

para o ano judiciário de 2020 foram estimadas ao montante de R\$ 100.1 bilhões, o que corresponde a 1,3% do Produto Bruto Nacional (PIB) ou a 11% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.²⁰

Além disso, com um passivo de 90 bilhões de reais para pagamento de precatórios em 2021 (o terceiro maior passivo da União), o problema ganhou contornos de crise política e, diante da recente aprovação da chamada Proposta de Emenda à Constituição nº 21/2021 (PEC nº 21/2021 ou PEC dos Precatórios), a questão impactará inúmeros processos atualmente em curso.

Ao fim e ao cabo, o efeito danoso é a erosão da confiança pública na jurisdição estatal, o que leva ao descrédito da capacidade do Estado em cumprir sua missão constitucional de pacificar os conflitos sociais, sejam estes de jurisdição contenciosa ou voluntária.

Por outro lado, o forte engajamento da sociedade brasileira com o estudo das ciências jurídicas reflete em aumento de competição entre os profissionais da área e cria ambiente propício para o surgimento de juristas qualificados, imbuídos de espírito público e comprometidos com a evolução e melhor aplicação do Direito.

O raciocínio é simplista, porém verdadeiro: o número de advogados atuantes e profissionais formados em ciências jurídicas no Brasil traz consigo todos os malefícios que compõem o cenário processual acima descrito.

De todo modo, o cenário acima ajuda a ilustrar o porquê de o Brasil contar com farta produção doutrinária em quase todos os campos do direito e inesgotável repertório jurisprudencial, que permitem o desenvolvimento de teses e procedimentos processuais inovadores e encontram no direito brasileiro seu *Gênesis*.

IV. OS CARTÓRIOS E PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS E SEUS IMPACTOS NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Esse contexto também ajudar a explicar o sucesso da experiência referente à delegação estatal aos particulares dos serviços notariais e de registro cartorários, que, após aprovação em concurso público de provas e títulos, serão habilitados, nos termos do art. 236 da CF e das

²⁰ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 14.04.2022.

disposições da Lei Nacional nº 8.935/94²¹ a assumirem a titularidade dos cartórios de serviços notariais e de registro elencados no taxativo rol do artigo 5º da Lei Nacional nº 8.935/94.

Trata-se de modelo que apresenta sinais de eficiência, como sustenta NALINI (2020):

A mais inteligente estratégia do constituinte de 1988 foi transformar os antigos cartórios em delegações extrajudiciais. Substituiu o que era considerado anacrônico e burocrático por serviços que adquiriram eficiência e ganharam qualidade. É notória a diferença do setor a partir de então, sobretudo porque Estados como São Paulo não negligenciaram a tarefa de realizar concursos severíssimos. Muito mais árduos do que os de ingresso para a Magistratura [...].²²

O alto nível de preparo desses delegatários permite combater os efeitos danosos da epidemia de litígios brasileira por meio de institutos e procedimentos aperfeiçoados por quase dois séculos de intenso estudo jurídico no país.

Nota-se que, além da legislação atinente às serventias extrajudiciais salvaguardar o interesse de incapazes, e os direitos indisponíveis, impondo observância a qualquer outra norma prevista em lei, há rigorosa fiscalização por parte do Poder Judiciário com relação aos atos praticados pelos tabeliães e seus prepostos, que podem ser pessoalmente responsabilizados penal, civil e administrativamente por danos causados no exercício de suas funções.

Ademais, as CGJs e a Corregedoria Nacional de Justiça, esta última órgão pertencente ao CNJ, – no âmbito de suas atribuições constitucionais – regularmente editam atos normativos, que podem ter efeitos vinculantes, dispondo acerca de procedimentos a serem adotados pelos delegatários. Estes, em casos de dúvidas acerca do correto procedimento a ser adotado, podem formular consultas específicas aos referidos órgãos de controle.

Os episódios de atos ímprobos ou inadequada prestação de serviços pelas delegações extrajudiciais são raros. As poucas irregularidades anualmente detectadas praticamente se

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADIO nº 2.415. Rel. Min. Ayres Britto. Julgamento em: 09.02.2012.

²² Disponível em: <[Mente tacanha é doença - José Renato Nalini - Cartorio de Titulos e Protestos de Franca \(1notasfranca.com.br\)](http://1notasfranca.com.br)>. Acesso em: 14.04.2022

limitam a cartórios de registro de imóveis em centros urbanos, e os titulares comprovadamente envolvidos em ilícitos ou inadequado exercício de suas funções foram punidos com a perda da delegação (procedimento administrativo promovido pelo Poder Judiciário), bem como foram denunciados criminalmente pelo Ministério Público (MP).

Não por outro motivo, os serviços cartorários extrajudiciais são apontados como as instituições mais confiáveis do Brasil²³, permitindo que gradualmente sejam conferidos às serventias extrajudiciais a possibilidade de prática de atos que antes eram reservados ao Poder Judiciário.

Desde a Constituição Federal da República de 1988, houve experiências válidas com relação à desjudicialização, com o exemplo mais significativo a introdução da Lei de Arbitragem em 1996 (Lei Nacional nº 9.307/96), cuja constitucionalidade só fora reconhecida pelo STF em 2001.²⁴ Além disso, como aponta HILL (2020, p. 200), a citada EC nº 45/2004 ao criar o CNJ: “igualmente contribuiu para o incremento da desjudicialização, tendo em vista que, em diversas hipóteses, o fenômeno avançou através da edição de atos normativos oriundos do referido órgão de controle [...]”.

Foi nesse contexto de meios alternativos à judicialização dos conflitos que se concebeu a Lei Nacional nº 11.441/2007, que possibilitou a realização de inventário, partilha de bens, separação consensual e divórcio pela via administrativa, respeitadas as previsões legais (*ex*: ausência de interesses de incapazes).

Após quase quinze anos de vigência da lei, são indiscutíveis os avanços proporcionados. Aponta a segunda edição do conhecido “Cartórios em Números” que foram realizados mais de 780 mil divórcios extrajudiciais, e mais de 1,5 milhão de inventários pela via extrajudicial entre o período de janeiro de 2007 a setembro de 2020, o que possibilitou – somente no ano de 2018 – economia de 5 bilhões reais aos cofres públicos.²⁵

No contexto da crise sanitária em curso, novamente a lei se mostrou útil. Como divulgado pela imprensa, houve um aumento de mais 54% no número de divórcios no Brasil

²³Disponível em: <[Cartórios são a instituição mais confiável do Brasil, aponta pesquisa | Notícias - ANO-REG/RN \(anoregrn.org.br\)](https://anoregrn.org.br)>. Acesso em 19.04.2022

²⁴HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica de Direito Processual, 2020, p. 164-205 ano 14, v. nº 21, 2020, p. 164-205.

²⁵Disponível em: <[Valor Econômico - Cartórios registram números recordes de divórcios e inventários - ANO-REG/SP \(anoregsp.org.br\)](https://anoregsp.org.br)>. Acesso em: 19.04.2022

durante o período da pandemia²⁶, a maioria realizados de modo *extrajudicial*, com apoio na Lei Nacional nº 11.441/2007.

No mesmo período, por razões intuitivas, houve uma explosão na abertura de inventários e realização de testamentos extrajudiciais, pedidos estes que, caso inexistisse a lei, inevitavelmente acabariam por desaguar no Poder Judiciário, agravando a situação dos juízos de família e orfanológicos, que correriam risco de colapso dos serviços.²⁷

Corroborando o sucesso das medidas e ausência de prejuízos causados por serviços extrajudiciais, alguns tribunais do país admitem a realização de inventário extrajudicial ainda que existente testamento.²⁸ Cite-se, como exemplo, o Provimento CGJ/SP nº 37/2016 que decidiu que:

Diante da expressa autorização do juízo sucessório competente, nos autos do procedimento de abertura e cumprimento de testamento, sendo todos os interessados capazes e concordes, poderão ser feitos o inventário e a partilha por escritura pública, que constituirá título hábil para o registro imobiliário [...] ²⁹.

Por isso, se mostra acertada a colocação da vice-presidente da Comissão de Notários e Registradores do Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM no sentido de que “a experiência com a Lei 11.441/2007 deveria inspirar o legislador para implementar projetos que facilitam a efetivação dos direitos, sem perder de vista a segurança jurídica [...]” ³⁰.

²⁶ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/epoca/brasil/divorcios-crescem-54-no-brasil-apos-queda-abrupta-no-inicio-da-pandemia-24635513>>. Acesso em: 19.04.2022.

²⁷ Disponível em: <[Por causa da pandemia, procura por testamentos aumenta 41,7% em um ano no país; SP lidera ranking nacional | São Paulo | G1 \(globo.com\)](#)>. Acesso em: 19.04.2022.

²⁸ Em boa hora, o STJ conferiu respaldo jurisprudencial a essa prática, conforme se extrai julgamento do Recurso Especial nº 1808767/RJ, Min. Rel. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma do STJ, j. 3.12.2019.

²⁹ Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/Deex/Comunicados/ComunicadoCG997.2016-Encaminhamentodocumentosprocessosdigitais.pdf>>. Acesso em: 05.05.2022.

³⁰ Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/noticias/8153/H%C3%A1+14+anos%2C+lei+deu+importante+passo+para+desjudicializa%C3%A7%C3%A3o+de+demandas+de+fam%C3%ADlia%2C+mas+ainda+h%C3%A1+o+que+avan%C3%A7ar>>. Acesso em: 14.04.2022.

V. AS LEIS, E AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE SOLUÇÕES EXTRAJUDICIAIS À HIPERJUDICIALIZAÇÃO

Ao consultar a doutrina especializada, verifica-se que foi justamente isso que ocorrerá. Pode-se citar diversos exemplos de propostas legislativas inspiradas na Lei Nacional nº 11.441/2007, tal como o Projeto de Lei Ordinária nº 3.799/2019 (PL nº 6.204/19), apresentado pela Senadora da República Soraya Thornicke (PSL-MS).

A iniciativa legislativa, seguindo recomendação do IBDFAM, dentre outros temas, pretende formalmente introduzir ao ordenamento jurídico a possibilidade de lavratura de inventário extrajudicial ainda que com a existente testamento ou havendo interesse de incapazes, devendo, neste último caso, o Ministério Público fiscalizar o procedimento para salvaguardar os interesses daqueles.

Outro exemplo digno de nota é o Projeto de Lei Ordinária nº 6.204/2019 (PL nº 6.204/19), também apresentado pela Senadora da República Soraya Thornicke (PSL-MS). Em síntese, a projeto de alteração legislativa propõe a desjudicialização da execução civil, e concede aos tabeliães as funções de agente de execução, a quem caberia realizar os atos de citação, penhora e expropriação, entre outras atribuições descritas ao artigo 4º do PL nº 6.204/19.

Diante de sua pertinência para este estudo, cumpre aprofundar as considerações quanto ao tema. Como todo projeto de lei, especialmente os que modificam sistemas tradicionalmente concebidos, há natural resistência por parte da sociedade civil. Além disso, há sempre os que clamam por suscitar inconstitucionalidade total ou parcial da iniciativa. Há fundadas críticas, que devem ser encaradas com seriedade, mas a coragem para mudança é necessária.

Com efeito, em exemplo elucidativo, lembre-se que houve resistência à introdução da Lei de Arbitragem e a determinadas mudanças trazidas pelo CPC/15. Como ocorrera nos dois casos, alegou-se que as mudanças retirariam a exclusiva atuação do Poder Judiciário, confiando-a em agentes privados delegatários. Contudo, a despeito de previsões pessimistas, a Lei de Arbitragem foi implementada com sucesso, e a comunidade arbitral brasileira goza de prestígio internacional.

De igual modo, as medidas alternativas à judicialização trazidas pelo CPC/15, a exemplo dos negócios processuais, não representaram prejuízo às funções judicantes ou aos

direitos dos jurisdicionados. Por fim, cumpre frisar que os agentes acreditados são fiscalizados pelo Poder Judiciário, sem prejuízo de investigações criminais a cargo da polícia judiciária ou do Ministério Público competente.

Ademais, ao contrário do que sustentam os críticos mais contundentes do projeto legislativo, não haverá risco de sonegação da jurisdição estatal, na forma da observação de JÚNIOR (2021) em texto em defesa do referido projeto de lei:

A nenhum pretexto, enfim, se pode ter a execução desjudicializada como uma ofensa à garantia constitucional de acesso à justiça. É que os agentes executivos somente se encarregam dos atos executivos, de modo que os eventuais embargos e impugnações ao direito do exequente e aos atos praticados pelos referidos agentes são sempre submetidos à decisão de um juiz togado [...].³¹

Em sentido semelhante, HILL (2021, p. 203) argumenta que o art. 20 do referenciado projeto de lei:

prevê a estreita cooperação entre o agente de execução e o juízo competente, visto que aquele poderá suscitar dúvida para consultar o Judiciário sobre questões relacionadas ao título e ao procedimento, assim como poderá requerer ao juízo a aplicação de medidas de força ou coerção, inclusive o uso de força policial [...].

Deve-se ressaltar, contudo, que o projeto de lei, ainda que bem-sucedido, resolverá apenas parte do problema, eis que parágrafo único do artigo 1º da proposta de *lege federenda* não admite que as pessoas jurídicas de Direito público sejam partes da execução extrajudicial civil, o que excluirá os executivos fiscais de sua aplicabilidade. Estes, como releva a 17ª edição do Relatório Justiça em Números do CNJ em 27 de agosto, representam 70% do estoque da execução dos tribunais brasileiros.

³¹ Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>>. Acesso em 20.04.2022.

Assim, projetos de lei, tais como o PL nº 4.257/2019 apresentado pelo professor de Direito Administrativo, ex-Senador da República e (agora) Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Antonio Anastasia devem ser debatidos com profundidade e otimismo.

Com efeito, confira-se a descrição do PL nº 4.257/2019 de autoria do Senador Antonio Anastasia: “Permite ao executado optar pela adoção de juízo arbitral, caso a execução esteja garantida por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, bem como permite à Fazenda Pública optar pela execução extrajudicial da dívida ativa de tributos e taxas que especifica, mediante notificação administrativa do devedor [...]”³²

De todo modo, é igualmente verdadeiro que, em vista das peculiaridades dessa ação judicial, os remédios propostos devem divergir em parte das inovações apresentadas para desjudicialização da execução civil.

Isso porque, eventual de lei ordinária que possibilite atos constitutivos de bens de devedores do Fazenda Pública sem a participação do Poder Judiciário enfrentaria dúvidas acerca de sua constitucionalidade, sendo inafastável a comparação com o julgamento da Portaria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) nº 33, de duvidosa redação e constitucionalidade e, em bom tempo, reinterpretada conforme a Constituição pelo STF.³³

Portanto, alternativas foram inseridas, novamente com significativo grau de sucesso. Cite-se, como exemplo, o Concilia Rio, que produziu resultado expressivo, possibilitando ao município do Rio de Janeiro, em 2019, ter o seu melhor resultado histórico em termos de arrecadação nos últimos três anos, conseqüentemente reduzindo o excessivo acervo de execuções fiscais movidas contra seus contribuintes.

VI. CONCLUSÃO

O cenário descrito neste artigo é um convite para iniciativas que busquem reverter o quadro delineado de *hiperjudicialização*. Romper com o estado da arte não é trivial, pois demanda a superação de uma visão cega que enxerga no Poder Judiciário a única via para a obtenção de uma decisão com capacidade para pacificar conflitos sociais.

Como buscou se demonstrar neste breve ensaio, há exemplos concretos de iniciativas

³² Disponível em: <[PL 4257/2019 - Senado Federal](#)>. Acesso em: 02.05.2022.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADIs nº5890 e 5881. Rel. Ministro Marco Aurélio. Julgamento em: 09.12.2020.

bem estruturadas, que, à época de sua introdução, sofreram fortes críticas e desconfianças quanto com relação a variados aspectos, , mas atualmente gozam de amplo prestígio e inegável importância para o aprimoramento da prestação jurisdicional do país, com necessária menção à arbitragem e à Lei de Divórcio Extrajudicial.

É nesse sentido que um olhar voltado para os serviços notariais e outras iniciativas citadas podem ser uma via alternativa para reduzir a litigiosidade no Brasil, que se apresenta como entrave ao desenvolvimento social e jurídico do país e, mais grave, sonega dos cidadãos o direito constitucional de acesso efetivo à justiça um dos princípios norteadores deste estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento In: Temas de direito processual. 5ª série. São Paulo: Saraiva, 1994.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Por um processo socialmente efetivo. Rio de Janeiro: Revista de Processo, 1994.

BEDAQUE, José. Direito e processo: influência do direito material sobre o processo. 3. ed. rev. e ampla. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 50

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryan. Acesso à Justiça. Tradução: Sergio Antonio Fabris. São Paulo: Saraiva, 1988.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Novo Processo Civil. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

FONSECA, Luciana Carvalho. O direito a um julgamento célere e *the right to a speedy trial* – Parte 2. Coluna Migalaw English. São Paulo. 2011.

FUX, Luiz. O novo Código de Processo Civil e a força vinculante da jurisprudência. Rio de Janeiro: Revista da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, 2016.

HILL, Flávia Pereira, Desjudicialização da execução civil: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019, ano 14, v. nº 21, 2020, p. 164-205.

HOFFMAN, Paulo. O direito à razoável duração do processo e a experiência italian. In: ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa et al (coords.). Reforma do Judiciário – Primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004. São Paulo: Ed. RT, 2005.

REGO, Antônio Carlos Pojo. Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento. Organização: João Paulo M. Peixoto (organizador) – Brasília : Senado Federal. 2015, pg. 53.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. Judicialização e desjudicialização: Entre a deficiência do legislativo e a insuficiência do judiciário. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

MACEDO, Diego Henrique Notório. SILVA, Cristian Kiefer da. A contribuição das serventias extrajudiciais para a redução do número de processos no Poder Judiciário. Revista de Direito Notarial. São Paulo 2021

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à Justiça condições legítimas e ilegítimas. Salvador: Editora JusPodvim, 2018.

NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

NALINI, José Renato. *Mente tacanha é doença*. Disponível em: <[Mente tacanha é doença - José Renato Nalini - Cartório de Títulos e Protestos de Franca \(1notasfranca.com.br\)](#)>. Acesso em 14.04.2022.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça e seus obstáculos. São Paulo: Revista da USP, 2014