

**UNIVERSIDADE DE MARÍLIA
UNIMAR-SP**

ANDREA GOMES DE OLIVEIRA

**A CONCILIAÇÃO E A MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS
EXTRAJUDICIAIS: O ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDICIALIZAÇÃO**

MESTRADO EM DIREITO

**MARÍLIA
2023**

ANDREA GOMES DE OLIVEIRA

**A CONCILIAÇÃO E A MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS
EXTRAJUDICIAIS: O ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDICIALIZAÇÃO**

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do curso de Pós-Graduação *Stricto-sensu* em Direito, da Universidade de Marília, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Bruno Bastos de Oliveira.

Área de concentração: Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social.

Linha de pesquisa 2: Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas.

MARÍLIA

2023

O48c Oliveira, Andrea Gomes de
A conciliação e a mediação no âmbito das serventias extrajudiciais: o acesso à justiça e a desjudicialização / Andrea Gomes de Oliveira. - Marília: UNIMAR, 2023.
109f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social – Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas) – Universidade de Marília, Marília, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Bruno Bastos de Oliveira

1. Acesso à Justiça 2. Conciliação 3. Mediação 4. Serventias Extrajudiciais I. Oliveira, Andrea Gomes de

CDD – 341.16

ANDREA GOMES DE OLIVEIRA

**A CONCILIAÇÃO E A MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS
EXTRAJUDICIAIS: O ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDICIALIZAÇÃO**

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do curso de Pós-Graduação *Stricto-sensu* em Direito, da Universidade de Marília, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Bruno Bastos de Oliveira.

Área de concentração: Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social.

Linha de pesquisa 2: Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Bruno Bastos de Oliveira - Orientador
UNIMAR-SP

Prof. Dr. Rogerio Mollica
UNIMAR-SP

Prof. Dr. André Luis Cateli Rosa

Ao Alberto de Oliveira, que me incentivou nesse ousado trabalho, e por me ajudar a ser uma pessoa melhor a cada dia.

À Valentina de Lucca Oliveira, por ser a luz da minha vida.

À minha mãe e à minha estrelinha, que, onde estiverem, quero que saibam que eu não desisti.

Enfim, a todos que me acompanharam durante esta fase.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter me concedido o dom da vida, por ter me dado saúde e forças para nunca desistir de meus sonhos, e por jamais ter me desamparado ao longo da minha trajetória. A Ele toda honra e toda glória.

Dito isto, tenho tanto a agradecer, começando pelo meu esposo Alberto de Oliveira, por estar sempre ao meu lado, me apoiando e me incentivando a ser um ser humano melhor, todos os dias, por toda paciência, amor e carinho nos momentos mais difíceis.

À minha princesa Valentina de Lucca Oliveira, por ser essa doce e amável menina que Deus me confiou como filha, apesar da pouca idade, ela tem se mostrado uma pessoa incrível, a qual desejo toda a felicidade desse mundo.

Aos meus familiares, principalmente as minhas irmãs, por tudo que representam na minha vida, pelo carinho e pelo apoio em diversos momentos ao longo da vida.

Aos amigos, pela torcida, por todo companheirismo e por toda a compreensão nos momentos de ausência.

Ao meu professor e orientador Doutor Bruno Bastos de Oliveira, por todo o conhecimento transmitido, por todo apoio, paciência e disponibilidade em todas as horas de tormento, pela liberdade que me foi dada na pesquisa e pelo privilégio de ter sido orientada por ele.

Ao Professor Doutor Rogerio Mollica, pelo apoio, suporte e pelas importantes indicações bibliográficas.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo principal pesquisar o instituto da conciliação e da mediação nas serventias extrajudiciais como meio de acesso à justiça e a desjudicialização, analisando se conciliação e a mediação extrajudiciais são ferramentas efetivas para o amplo acesso à justiça. Já, o objetivo específico da pesquisa é demonstrar se a regulamentação existente no ordenamento jurídico, da forma como está hoje, é capaz de dar efetividade aos referidos institutos, possibilitando que todas as serventias extrajudiciais brasileiras, sejam capazes de prestar o serviço de forma efetiva e adequada, transformando-se em uma nova “porta” de acesso à justiça e à desjudicialização. A problemática do tema surge quando verificado que, desde o Provimento nº 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça, há previsão da conciliação e da mediação extrajudiciais, entretanto, até o momento, ou seja, cerca de 4 anos depois, a adesão das serventias extrajudiciais foram ínfimas, e mesmo as que aderiram a atividade, tem encontrado grandes dificuldades de implementação e manutenção. Assim, de início, buscou-se trazer à tona um dos problemas do acesso à justiça, qual seja, a cultura da judicialização, demonstrando a necessidade da desjudicialização dos conflitos, para um acesso à justiça mais justo e efetivo. Em seguida, foi analisado os meios adequados de solução de conflitos, trazendo uma perspectiva histórica e sua evolução até os dias atuais. Evoluindo na pesquisa, foi apresentado o regime jurídico da atividade notarial e registral, conforme a sua evolução na sociedade, bem como foi analisada a concretude das regulamentações vigentes do Conselho Nacional de Justiça, em espécie, o Provimento nº 67/2018, o qual fomentou a reflexão mais profunda do presente trabalho, onde foi apontada as dificuldades e propostas para a sua efetividade. Por fim, concluiu-se que a implementação da conciliação e a mediação nas serventias extrajudiciais é medida positiva e de extrema relevância, enquanto vista como uma nova porta de acesso à justiça, sobretudo porque viabiliza-se como opção de solução de conflito, utilizando-se da ampla disponibilidade dos serviços notariais e registrais para alcançar e atingir o maior número de pessoas, evitando-se, dessa forma, a judicialização excessiva. Quanto à metodologia utilizada, a pesquisa científica é de caráter exploratório, através de levantamento bibliográficos e documental, sem prejuízo da análise de dados estatísticos relevantes, além de decisões, Recomendações e os Provimentos do Conselho Nacional de Justiça.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Conciliação. Desjudicialização. Mediação. Serventias extrajudiciais.

ABSTRACT

In this sense, the main objective of this study is to investigate the institute of conciliation and mediation in extrajudicial services as a means of access to justice and non-judicialization, analyzing whether conciliation and extrajudicial measurement are effective tools for broad access to justice. The specific objective of the research is to demonstrate whether the existing regulation in the legal system, as it is today, is capable of giving effect to the aforementioned institutes, enabling all Brazilian extrajudicial services to be able to provide the service effectively and efficiently. adequate, becoming a new “door” of access to justice and de-judicialization. The problem of the subject arises when it is verified that, since Provision No. 67/2018 of the National Council of Justice, there is a provision for extrajudicial conciliation and mediation, however, until now, that is, about 04 years later, the adhesion of the extrajudicial services were negligible, and even those who joined the activity have encountered great difficulties in implementation and maintenance. Thus, at first, we sought to bring up one of the problems of access to justice, namely, the culture of judicialization, demonstrating the need to de-judicialize conflicts, for a fairer and more effective access to justice. Then, the appropriate means of conflict resolution were analyzed, bringing a historical perspective and its evolution to the present day. Evolving in the research, the legal regime of the notary and registration activity was presented, according to its evolution in society, as well as the concreteness of the current regulations of the National Council of Justice, in kind, the Provision nº 67/2018, which fomented the deeper reflection of the present work, where the difficulties and proposals for its effectiveness were pointed out. Finally, it was concluded that the implementation of conciliation and mediation in extrajudicial services is a positive and extremely relevant measure, while seen as a new gateway to justice, mainly because it is feasible as an option for conflict resolution, using it wide availability of notary and registration services to reach and reach the greatest number of people, thus avoiding excessive judicialization. As for the methodology used, the scientific research is of an exploratory nature, through bibliographical and documental survey, without prejudice to the analysis of relevant statistical data, in addition to decisions, Recommendations and Provisions of the National Council of Justice.

Keywords: Access to justice. Conciliation. Dejudicialization. Mediation. Extrajudicial services.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	<i>American Bar Association</i>
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
AGU	Advocacia-Geral da União
AI	Ato Institucional
AR	Aviso de Recebimento
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGJ	Corregedoria-Geral de Justiça
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
EC	Emenda Constitucional
ENFAM	Resolução da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPTB/BR	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
LC	Lei Complementar
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODR	<i>Online Dispute Resolution</i>
PL	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RFB	Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UINL	União Internacional do Notariado Latino

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	“A conciliação e a mediação no âmbito das serventias extrajudiciais: o acesso à justiça e a desjudicialização” e a aderência à linha de pesquisa.....	10
1.2	Os problemas a enfrentar nesta dissertação.....	11
1.3	Metodologia aplicada.....	12
1.4	Organização do trabalho.....	13
2	O PROBLEMA DO ACESSO À JUSTIÇA E A NECESSÁRIA DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS.....	14
2.1	Sociedade atual e proeminência do conflito.....	15
2.2	Panorama atual da crise do Poder Judiciário.....	19
2.3	Rompendo a cultura da judicialização na perspectiva da efetivação dos direitos.....	21
2.3.1	A ideia de acesso à justiça em Mauro Cappelletti e Bryant Garth.....	23
2.3.2	Acesso à justiça: eficiência e efetividade.....	29
2.3.3	Desjudicialização em protagonismo.....	33
3	OS MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA PERSPECTIVA DA CONSENSUALIDADE.....	36
3.1	Uma questão de nomenclatura: meios alternativos versus meios adequados.....	36
3.2	Perspectiva histórica e legislativa dos meios adequados para solução de conflitos.....	39
3.2.1	Conciliação, mediação e arbitragem.....	45
3.2.2	O papel do Código de Processo Civil de 2015 nesse contexto.....	51
3.2.3	Análise da Lei de Mediação à luz do Código de Processo Civil de 2015.....	55
4	A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO INSERIDA NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS.....	62
4.1	Regime jurídico da atividade notarial e registral e suas diferenças com a função do conciliador.....	63
4.2	Regulamentação do Conselho Nacional de Justiça.....	73

4.2.1	Provimento n° 67 de 26 de março de 2018.....	74
4.2.2	Provimento n° 72 de 27 de junho de 2018.....	83
4.2.3	Recomendação n° 28 de 17 de agosto de 2018.....	86
4.3	Regulamentação pelos estados brasileiros.....	87
4.4	Os benefícios da atuação notarial e registral.....	91
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100

1 INTRODUÇÃO

1.1 “A conciliação e a mediação no âmbito das serventias extrajudiciais: o acesso à justiça e a desjudicialização” e a aderência à linha de pesquisa

O Poder Judiciário vem enfrentando, já há alguns anos, uma grave crise, tendo sua confiança abalada perante a população em geral, uma vez que tem demonstrado não ser capaz de dar respostas efetivas às demandas que lhe são apresentadas, carecendo de agilidade na solução de litígios, impedindo a concretização do princípio constitucional do amplo acesso à justiça.

Segundo o relatório do Justiça em Números de 2022, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Poder Judiciário encerrou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses processos, 15,3 milhões estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2021, existiam 62 milhões de ações judiciais (BRASIL, 2022, p. 104).

Com exceção da Justiça Eleitoral, em todos os segmentos houve elevação do acervo processual no ano de 2021, em relação ao ano anterior. Só na Justiça Estadual, o crescimento foi de 1 milhão de processos e, na Justiça Federal, 881,7 mil processos (BRASIL, 2022, p. 105).

Segundo o CNJ, mesmo que todos os membros do Poder Judiciário brasileiro fossem inteiramente mobilizados para a resolução dos litígios em trâmite, impedindo o ajuizamento de novas demandas, ainda seriam necessários mais de 3 (três) anos de trabalho para desafogar o sistema.

Nesse sentido, verifica-se que está enraizada na sociedade atual a cultura do litígio, onde questiona-se: “Será que acesso à justiça é sinônimo de acesso ao sistema jurisdicional? Ou, será que, como regra, a parte deseja mesmo litigar ou ter seu problema solucionado por alguém isento e de forma célere?”.

Desse modo, é preciso estudar e repensar o acesso à justiça diante da complexidade da evolução das relações sociais e superar os obstáculos que têm surgido para a efetividade desse princípio constitucional, em busca de ordem jurídica justa.

O mero ajuizamento de uma ação perante o Poder Judiciário não garante o cumprimento do princípio do acesso à justiça, pois este é um conjunto de princípios e regras

que garantem o acesso de toda a população, irrestritamente, a tutela jurisdicional justa, com qualificação da jurisdição como meio de concretização de direitos, sejam eles individuais ou coletivos, bem como de eficiência do ordenamento jurídico.

Assim, diante do *déficit* operacional do sistema, cabe ao Poder Judiciário fomentar outros modelos que possibilitem o acesso à justiça e a solução de conflitos, como os métodos adequados de solução de conflitos, que propõem um mecanismo de transformação da realidade social e da prática da cidadania.

Nesse contexto, os métodos alternativos de solução de conflitos têm se apresentado como uma solução para desafogar o sistema jurisdicional. Na presente pesquisa será abordada, especificamente, a mediação e a conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais, sendo uma forma consensual de solução de litígios, que envolve a colaboração voluntária dos participantes, através de um procedimento sistematizado, auxiliado e aprofundado por um terceiro imparcial, que, no caso em questão, trata-se do Notário e do Registrador.

O excesso de demanda impacta negativamente o Poder Judiciário, gerando morosidade processual, burocratização, além dos custos; daí a importância da desjudicialização dos conflitos, por meios alternativos, como a mediação e a conciliação extrajudicial.

A desjudicialização é um modelo importante que contribui na redução dos volumes de processos judiciais e melhora os índices de acesso à justiça, reduzindo a pressão sobre os magistrados, sem se descuidar do conhecimento técnico necessário para garantir a segurança jurídica do sistema. Trata-se, portanto, de uma estratégia eficiente que possibilita a construção de uma ordem jurídica mais justa, como instrumento de efetividade de direitos fundamentais, onde os Notários e os Registradores figuram como um *longa manus*, que auxilia o Poder Judiciário.

1.2 Os problemas a enfrentar nesta dissertação

Conforme anteriormente mencionado, há impregnando na sociedade atual a cultura do litígio, sendo necessário utilizar-se de outras formas, além do sistema jurisdicional, para que o amplo acesso à justiça se torne uma realidade a todos os cidadãos, como, por exemplo, a mediação e a conciliação extrajudicial.

Ocorre que, além do excesso de litígios, apesar da farta legislação atual sobre a mediação e a conciliação extrajudicial, as mesmas têm-se mostrado sem nenhuma efetividade,

uma vez que existem pouquíssimas serventias extrajudiciais que promovem a mediação e a conciliação.

Dessa forma, em vista da baixa adesão pelos Notários e Registradores, questiona-se: “Quais são os obstáculos enfrentados pelas serventias extrajudiciais? O Poder Judiciário tem estimulado a utilização da mediação e da conciliação nas serventias extrajudiciais? A legislação atual sobre o tema tem promovido a utilização da mediação e da conciliação nas serventias, ou está, na verdade, desestimulando a prestação do serviço?”.

Portanto, para enfrentar tais problemas, esta dissertação propõe-se a analisar a efetividade do amplo acesso à justiça, através da mediação e da conciliação extrajudicial, assim como busca, ao final, possíveis soluções para que se possa aumentar o número de Notários e Registradores aptos a praticarem o procedimento ora em apreço.

1.3 Metodologia aplicada

Com o objetivo de atribuir maior grau de cientificidade à presente pesquisa, foram observados procedimentos metodológicos que serão expostos a seguir. Entretanto, a razão de ser de uma dissertação sempre acaba singularizando quem a escreveu, evidenciando o raciocínio do autor, pois a escrita nada mais é do que o discurso de quem a escreveu.

A pesquisa científica, quanto aos objetivos, é de caráter exploratório, na medida em que busca esclarecer, desenvolver e modificar conceitos jurídicos, através de levantamento bibliográficos, experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Ainda, será utilizada a abordagem bibliográfica e documental, sendo bibliográfica porque terá por base doutrinas, artigos científicos, revistas e notícias jurídicas acerca da matéria, sem prejuízo da análise de dados estatísticos relevantes; documental, uma vez que analisará diversas fontes de informação, principalmente fontes legais, tais como a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Lei da Mediação, o Novo Código de Processo Civil (CPC), dentre outros. Normas infralegais também serão consultadas, notadamente as decisões, as Recomendações e os Provimentos do CNJ.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa e dialética ao analisar os dados que comprovam a sobrecarga do Poder Judiciário. Parte-se, assim, da premissa de que novas formas de pacificação social e aumento da segurança jurídica devem ser fomentadas; também sendo premissa de que a resposta às demandas apresentadas ao Poder Judiciário deve ser célere, segura e eficientes, concluindo-se pela possibilidade de solução dos problemas com o auxílio dos Notários e dos Registradores extrajudiciais.

1.4 Organização do trabalho

A presente dissertação será estruturada em 5 (cinco) capítulos, os quais serão explanados, a seguir.

O capítulo 1 se refere à Introdução, contendo as ideias iniciais do que se pretende analisar, os problemas a serem enfrentados, a metodologia aplicada e a organização do trabalho.

O capítulo 2, intitulado “O Problema do acesso à justiça e a necessária desjudicialização dos conflitos”, apresenta um panorama histórico para que se possa compreender a sociedade atual, os conflitos e a cultura de judicialização, abordando, também, os reflexos dessa cultura e a necessidade de rompimento na perspectiva de efetivação de direitos, trazendo a desjudicialização como protagonista.

O capítulo 3, intitulado “Os meios adequados de solução de conflitos na perspectiva da consensualidade”, traz uma reflexão sobre a nomenclatura a ser utilizada, bem como a perspectiva histórica e legislativa dos métodos adequados de solução de conflitos.

O capítulo 4, intitulado “A mediação e a conciliação inseridas nos serviços notariais e registrais”, traz um breve histórico da atividade notarial e registral no Brasil, esclarecendo o seu regime jurídico e o diferenciando da função do conciliador. Aborda, ainda, toda a legislação existente sobre mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais, com apontamentos dos seus problemas e dificuldades, bem como sugestões legislativas para que se possa dar efetividade ao procedimento pelos Notários e Registradores Brasileiros.

Por fim, o capítulo 5 traz a conclusão e reflexões diante de todo o exposto ao longo do presente estudo.

2 O PROBLEMA DO ACESSO À JUSTIÇA E A NECESSÁRIA DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS

Grande parte da sociedade considera o acesso à justiça sinônimo de ajuizamento de ação judicial. Tal fato acontece em razão da tendência de judicialização dos conflitos, ou seja, espera-se que todas os conflitos sejam resolvidos em juízo. Todavia, ressalta-se que o acesso à justiça não deve ser confundido com acesso ao judiciário, uma vez que existem outros métodos de solução de conflitos, que, em muitos casos, podem ser mais efetivos e adequados.

No Brasil, no ano de 2021, a cada grupo de cem mil habitantes, 11.339 ingressaram com uma ação judicial, havendo um aumento em 9,9% no número de casos novos por mil habitantes, em relação ao ano de 2020 (BRASIL, 2022, p. 112), conforme dados constantes do relatório analítico do Justiça em Números 2022, ano-base 2021, do CNJ, sendo este relatório a principal fonte de mensuração da atividade judicial.

Nesse sentido, é notório que o Poder Judiciário encontra-se sobrecarregado com a alta demanda de ações ajuizadas, bem como pela insuficiência de servidores e de magistrados para responder pela quantidade de processos, tornando-se incapaz de atender a todos de maneira célere e eficaz.

O excesso de demanda impacta negativamente na atividade jurisdicional, ocasionando diversos problemas que acabam por subutilizar o sistema. Por esse motivo, destaca-se a importância da desjudicialização dos conflitos, através de meios alternativos que não os judiciais, em tempo razoável e de maneira efetiva.

Ao Estado incumbe proporcionar, efetivamente, esses meios de solução de conflitos, investindo em políticas públicas para estimular a utilização, tendo em vista que já houveram diversas mudanças normativas (as quais serão abordadas ao longo deste trabalho), com o intuito de dar maior eficiência à prestação jurisdicional, porém as mesmas precisam ser melhor exploradas.

Neste capítulo, o que se pretende é realizar um breve panorama da acessibilidade à justiça, demonstrando o cenário atual brasileiro, e a necessidade da mudança de cultura, no sentido de se abandonar a crença de que o Poder Judiciário é o único meio de solução de conflitos.

Importante observar que o acesso à justiça é um direito constitucionalmente protegido, porém se faz necessário uma releitura, pois este direito não está restrito ao mero acesso aos órgãos judiciais e ao aparelho judiciário estatal.

2.1 Sociedade atual e proeminência do conflito

O modo de ser do Estado interfere diretamente no funcionamento do Poder Judiciário, e a forma como este está estruturado atualmente, advém de uma longa construção histórica, iniciando com o Estado Liberal, tendo como princípios a intervenção mínima do Estado; a adoção da Teoria da Divisão dos Poderes; e a supremacia da Constituição como norma limitadora do poder governamental.

Nesse contexto, a função do Estado era garantir a livre competição das forças econômicas, baseadas na apropriação privada dos bens de produção, atendendo a garantia da ordem interna e da segurança externa, e uma adequada administração da justiça para proteger os direitos de cada indivíduo (AMARAL, 2008, online).

No que tange a divisão dos poderes, sendo eles os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme preconiza Montesquieu, houve uma crescente separação entre política e direito, regulando a influência política nos Poderes Legislativo e Executivo e uma neutralidade no Poder Judiciário, pois este último tem a missão de aplicar a lei aos casos concretos, garantindo a inviolabilidade dos direitos individuais.

Diante desse modelo de Estado, ficou evidente a negligência com as questões sociais, ocasionando uma piora das desigualdades entre os seus vários setores, aumentando os conflitos, principalmente após a Revolução Industrial, quando surgiram movimentos sociais motivando a transformação do modelo, momento em que se percebeu que não bastava apenas a obrigação de não fazer do Estado, mas era necessário que sua atuação tivesse como objetivo minimizar as desigualdades sociais.

Surge, então, o Estado Social, através do *Welfare State*, Estado do Bem-Estar Social, segundo Cappelletti (1999, p. 56), decorrente da Revolução Industrial, com todas as suas consequências econômicas, sociais e culturais.

Assim, com o intuito de fazer justiça social, houve um aumento na intervenção estatal, tanto na esfera econômica como na social, caracterizada pelo forte protecionismo Estatal, que teve início com a Constituição do México em 1917 e com a Constituição Alemã de Weimar em 1919.

As modificações efetuadas pelo Estado Social atingiram diretamente o Poder Judiciário, onde não cabe mais ao magistrado manter uma postura de neutralidade, mas passou, este, a defender os princípios almejados pelo Estado, onde o processo tem como objetivo não apenas solucionar conflitos, mas atuar em defesa dos direitos constitucionais.

Tal modificação relativiza o princípio da separação dos poderes, institui-se o sistema de freios e contrapesos em que os poderes exercem controles recíprocos e, eventualmente, assumem funções atípicas.

No Brasil, desde a Constituição de 1824, já havia a separação de poderes, porém essa separação era dividida em Legislativo, Executivo, Judiciário e Poder Moderador. Entretanto, em que pese a presença do Poder Moderador, naquela época já houve avanços, sobretudo no art. 179 da referida carta (BRASIL, 1824, online), que dizia respeito aos direitos civis e políticos dos cidadãos.

Com a promulgação da Constituição de 1891, houve a extinção do Poder Moderador, e a consolidação dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, como autônomos e independentes.

O Poder político no Brasil, seguindo o modelo liberal, foi estruturado de acordo com a visão clássica da separação de poderes, qual seja, o Legislativo faz a lei, o Executivo a executa e o Judiciário a aplica contenciosamente (FERREIRA FILHO, 2003, p. 190).

Nesse sentido, o Código Civil de 1916, de cunho eminentemente liberal, em quase nada acresceu no tocante ao acesso à justiça. Era um código individualista, apegado as formalidades, tendo como pilares a família, o contrato e a propriedade privada.

Somente com a Constituição de 1934, inspirada na Constituição de Weimar, adotou-se o modelo de Estado Social, com o intervencionismo econômico e social, tendo início uma nova concepção do Poder Judiciário, nos termos do que foi disposto, posteriormente, na CF/88.

Importante ressaltar que a Constituição de 1937, fruto de um golpe, modificou o Poder Judiciário, retrocedendo quanto ao controle de constitucionalidade e extinguindo a Justiça Federal. Com a Constituição de 1946, fruto do movimento de redemocratização, houve o reestabelecimento da Justiça Federal, a quem competiria as ações em face da União e das autarquias federais, na condição de autora ou de ré, bem como o sistema de controle de constitucionalidade (VELLOSO, 1995, p. 08-09).

A Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969, conservou a estrutura já existente do Poder Judiciário. Entretanto, o Ato Institucional (AI) nº 5, de 1968, assegurou ao Chefe do Executivo a demissão, remoção, aposentadoria ou colocação em disponibilidade dos magistrados, suspendendo suas garantias.

Mas, foi a CF/88 que exaltou o papel do Poder Judiciário e ampliou suas atribuições. Essa exaltação é consequência do reconhecimento de que sistema clássico de separação de poderes é inadequado. Ao Poder Judiciário foi concedida a função de guardião da

Constituição, sendo fundamental “que os juízes participem ativamente das discussões a respeito de seu papel social e procurem, com serenidade e coragem, indicar de que modo poderão ser mais úteis à realização da justiça” (DALLARI, 2002, p. 63).

Algumas das mudanças importantes trazidas pela CF/88, foram as determinações expressas referente à autonomia administrativa e financeira do Judiciário com a participação direta dos Tribunais, no estabelecimento do orçamento, nos termos do art. 99 da CF/88; e à transformação do Tribunal Federal de Recursos no Superior Tribunal de Justiça (STJ), com o objetivo de desafogar o Supremo Tribunal Federal (STF), para que este ficasse responsável pela guarda da Constituição. Assim, foram desmembradas as questões constitucionais, que permaneceram a cargo do STF através do Recurso Extraordinário (RE), das questões legais que ficaram a cargo STJ, através do Recurso Especial (REsp).

Ainda, em razão do princípio da inafastabilidade do controle judicial, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluído da apreciação do Poder Judiciário, do qual decorre o acesso à justiça.

Também é importante destacar que, em compasso com o Estado Social, a CF/88 definiu como um de seus objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Logo, o papel do Poder Judiciário é conciliar a liberdade dos cidadãos com a solidariedade social.

Dessa maneira, a evolução do Poder Judiciário no Brasil ocasionou uma nova dimensão do papel dos juízes, pois, além de julgar os conflitos individuais, estes passaram a decidir questões relevantes relativas a políticas públicas, que antes eram atribuídas apenas ao Legislativo e ao Executivo, com o objetivo de tornar efetivas as determinações previstas na CF/88.

No que tange aos conflitos, ressalta-se que sua existência é comum, diante de uma sociedade composta de pessoas diferentes, com particularidades e realidades diferentes, estando ligado à noção de satisfação de interesses de cada cidadão.

Contudo, diante das transformações ocorridas no século XX, tais como o deslocamento populacional para os grandes centros urbanos e as transformações culturais e tecnológicas, verificou-se profundas mudanças nas relações sociais, as quais foram determinantes para se instalar a crise do Estado. Além disso, também ocorreu a urbanização da sociedade, em decorrência da industrialização, gerando aumento de conflitos a serem submetidos ao Poder Judiciário, havendo “evidente descompasso entre o Poder Judiciário e as necessidades e exigências da sociedade contemporânea” (DALLARI, 2002, p. 08).

Sem dúvida, a crise do Estado também gerou uma grande crise do Poder Judiciário, o qual não possui condições de atender a todos os conflitos existentes, acarretando grande sobrecarga do sistema que, abarrotado de processos, se torna moroso e ineficiente, promovendo o caos judicial. Esses problemas enfrentados pelo Judiciário atingem todos os países que adotam o modelo de Estado Social, que tentam encontrar soluções adequadas para essas demandas.

No Brasil, já é de conhecimento geral da sociedade as dificuldades do Poder Judiciário, como, por exemplo, o grande número de processos, a complexidade dos conflitos, a morosidade do sistema, as custas judiciais excessivamente caras, entre outros.

É fato que a incidência de conflitos tem aumentado visivelmente, conjuntamente com o elevado grau de complexidade das demandas, tanto pelo fato de que as pessoas têm dialogado menos, devido ao cenário atual que a sociedade está vivenciando, como pelas transformações sociais e econômicas, o crescimento da população urbana, a industrialização, o número de desempregados, o surgimento de novas tecnologias, das quais têm surgido novos tipos de conflitos (AMARAL, 2008, online).

Quanto à morosidade da prestação jurisdicional, hoje o Poder Judiciário se ocupa não só das pretensões típicas de sua função, mas, também, com aquelas de jurisdição voluntária, ou seja, de administração pública dos interesses privados, onde não há partes, mas sim interessados, e que fazem somente coisa julgada processual, sempre sujeito à revisão pelo processo contencioso, o que certamente acarretou em um imenso volume de litígios e que contribui com a morosidade e conseqüente ineficiência do sistema. Esse crescimento de demandas não foi acompanhado por um reaparelhamento dos mecanismos para sua efetiva solução, como, por exemplo, o aumento no número de juízes, varas e servidores.

Ademais, o CPC brasileiro prevê uma infinidade de recursos, que também sobrecarregam os Tribunais e acarretam um demora excessiva de tempo, comprometendo a celeridade do processo.

A respeito das custas processuais, não há dúvidas de que, em muitos casos, os altos custos a serem suportadas pelas partes, são fatores de impedimento do acesso à justiça. Outra questão que deve ser levada em consideração, nesse quesito, é quanto ao deslocamento, pois há várias cidades no país que não possuem fóruns, e a unidade mais próxima não é de fácil acesso ao cidadão, o que também impede o acesso à justiça a todos.

Essas constatações demonstram uma verdadeira crise na efetivação do acesso à justiça, na medida em que o Estado não consegue responder aos anseios da sociedade que, cada vez mais complexa, exige efetividade e celeridade na solução das pretensões resistidas.

Pensando na resolução de todos os problemas expostos, o art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/88, assegura a todos, tanto no âmbito judicial quanto no administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Também há a previsão do disposto no art. 93, inciso II, alínea “e” da CF/88, que trata da promoção dos magistrados, dispondo que não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver os autos em seu poder, além do prazo legal, não sendo permitida a devolução dos autos ao cartório sem o devido despacho ou decisão (BRASIL, 1988, online). Ambos os dispositivos foram acrescentados pela EC nº 45, de 08/12/2004, sinalizando o empenho do Poder Legislativo, em atender aos anseios da sociedade quanto à prestação jurisdicional, porém tais previsões não foram suficientes para a resolução dos problemas.

Nesse contexto, a desjudicialização passa a ser uma tendência de se buscar vias alternativas extrajudiciais de resolução de conflitos, deixando ao Poder Judiciário exclusivamente aqueles casos em que a solução da lide está diretamente relacionada à sua função precípua de declarar o direito em caráter definitivo. Trata-se, portanto, de uma forma de evitar o acesso generalizado, desnecessário e injustificado à justiça estatal.

2.2 Panorama atual da crise do Poder Judiciário

Há muito tempo, o Poder Judiciário brasileiro vem dando sinais de crise, devido ao alto número de demandas, a falta de aparelhamento, de servidores, entre outros problemas; não conseguindo solucionar os conflitos de forma eficiente e adequada, limitando o acesso à justiça da população.

Ainda, a sociedade vem se transformando diariamente e, em razão da enorme diversidade existente nas relações sociais, vem aumentando os conflitos entre as pessoas, o que contribui diretamente com os problemas retro mencionados, vez que o Poder Judiciário não tem conseguido acompanhar tal transformação.

Nesse sentido, o Estado vem se enfraquecendo paulatinamente, e o aumento do número de litígios na sociedade vai ficando cada vez maior, abarrotando mais e mais o Poder Judiciário de processos, instalando um grande caos, resultante de uma cultura de litígios.

O processo passou a ser utilizado sem qualquer parâmetro, transformando o judiciário em um ambiente desordenado que recebe toda e qualquer pretensão, sem nenhum filtro que, muitas vezes, decorrem de situações desnecessárias, decorrentes de mero capricho ou simples desavença (DIAS, 2018, p. 89).

Cahali (2016, p. 29) dispõe que: “[...] quer nos parecer que as pessoas, de uma modo geral, perderam a capacidade de superar suas adversidades, acomodando-se na entrega de seus litígios para serem resolvidos por um terceiro: a cultura do litígio, bem presente na sociedade contemporânea”.

Diante desse cenário, o Poder Judiciário brasileiro está ficando desmoralizado, uma vez que, como dito, não consegue resolver os conflitos de maneira eficiente, seja pela questão quantitativa, em relação ao número de demandas; seja pela questão qualitativa, pois a qualidade das decisões tem sido prejudicadas devido ao volume processual.

Além disso, esse excesso de judicialização não foi acompanhado pela modernização do Poder Judiciário em termos de aumento do número de servidores, tecnologia, estrutura física, entre outros fatores que acabam por agravar ainda mais a crise do judiciário.

Com efeito, o judiciário não consegue assegurar uma resposta eficiente aos litígios que lhe são submetidos pelo fato das demandas serem cada vez mais recorrentes, afogando a via judicial de processos e mais processos.

O CNJ, através de relatórios anuais, demonstra que cada vez mais o funcionamento do Poder Judiciário brasileiro é inferior ao desejado, apesar de pequenos progressos, resultando em processos extremamente lentos e, muitas vezes, sem qualidade nas decisões.

Hoje, no Brasil, cada Estado é responsável por manter e organizar o seu sistema jurisdicional. Ainda, a Justiça Estadual está presente em todos os Estados, onde se encarregam da maior parte dos casos que chegam, desde os mais comuns até os mais complexos.

Conforme pesquisa realizada pelo CNJ, e demonstrada através do já mencionado relatório anual do Justiça em Números 2022 - ano-base 2021, no Brasil a Justiça Estadual é composta por 14.799 unidades judiciárias, sendo que, em comparação aos últimos anos, esse número vem diminuindo gradativamente.

Nesse contexto, durante o ano de 2021, ingressaram 27,7 milhões de processos e foram baixados 26,9 milhões; e se consideradas apenas as ações judiciais ajuizadas pela primeira vez em 2021, sem computar os casos em grau de recurso e as execuções judiciais, ingressaram 19,1 milhões ações originárias, que significa um percentual de 10,3% a mais do que o ano de 2020 (BRASIL, 2022, p. 105).

Também se verificou que no ano-base 2021 foram proferidas 26,5 milhões de sentenças, tendo o volume de processos médio dos magistrados brasileiros, aumentado em 11,6% (BRASIL, 2022, p. 117).

Referente aos custos financeiros, o relatório analítico aponta que as despesas totais do Poder Judiciário importaram em R\$ 103,9 bilhões, e os cofres públicos receberam em

decorrência da atividade jurisdicional, R\$ 73,42 bilhões, um retorno da ordem de 71% das despesas totais efetuadas (BRASIL, 2022, p. 85).

Já, o tempo do processo entre a inicial e a fase de execução, dos que estão em tramitação em forma física, há uma espera do jurisdicionado, em média, de 9 anos e 9 meses, ao passo que nas ações que tramitam em sistemas eletrônicos, a duração é reduzida para 3 anos e 4 meses (BRASIL, 2022, p. 309).

Por fim, os dados apresentados apontam uma média nacional da taxa de congestionamento do Poder Judiciário de 74,2%, percentual este que varia de Estado para Estado, sendo que na Justiça Estadual de São Paulo, essa taxa chega ao percentual de 82,6% (BRASIL, 2022, p. 126).

Importante esclarecer que a taxa de congestionamento mede o percentual de processos que ficaram parados sem solução, em relação ao total tramitado no período de referência, ou seja, quanto maior o índice, mais difícil será diminuir o volume das demandas.

Ressalta-se, ainda, que o mau funcionamento do Poder Judiciário reflete também na economia brasileira, pois a morosidade da prestação jurisdicional aumenta os custos; e esse aumento faz com que as pessoas que compõem as classes menos favorecidas, que enfrentam graves problemas econômicos, tenham que abdicar de seus direitos, não se efetivando o princípio ao acesso à justiça, direito fundamental de qualquer cidadão.

Diante de tal cenário em que se encontra a jurisdição estatal, os meios alternativos de resolução de conflito vêm ganhando espaço, se tornando um instituto essencial para auxiliar o Poder Judiciário. É preciso superar a ideia de que os meios alternativos de resolução de conflito são concorrentes do judiciário, mas sim que ambos devem caminhar lado a lado pela busca da efetivação do acesso à justiça.

Portanto, parece imprescindível que a Justiça brasileira repense sua forma de atuar perante a sociedade, a fim de efetivamente atender aos anseios sociais e chegar perto do conceito de justiça.

2.3 Rompendo a cultura da judicialização na perspectiva da efetivação dos direitos

A CF/88 dispõe que o Brasil é um Estado Democrático, e, sendo assim, tem o dever de garantir os “direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos” (BRASIL, 1988, online).

Partindo dessa premissa, é imprescindível a adequação do Estado às necessidades da sociedade, para a garantia dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, prevendo

formas para concretização dos direitos sociais, político, bem como das demais prerrogativas do rol de direitos fundamentais.

Como já mencionado, um dos grandes direitos fundamentais trazidos pela CF/88 é o acesso à justiça, direito este que funciona como expressão da democracia, vez que é uma das formas de exigir o cumprimento das disposições legais implementadas pelos legisladores, e, ainda, é o meio pelo qual o cidadão consegue defender e efetivar outros direitos fundamentais necessários para a sua existência digna.

Apesar da evolução que o ordenamento jurídico brasileiro vem apresentando em relação ao acesso à justiça, ainda existem muitos problemas a serem superados, como, por exemplo, a adoção, quase que exclusiva em todo o país, do sistema contencioso para a resolução dos conflitos a eles encaminhados, acarretando sobrecarga do sistema judiciário, bem como o alto custo das demandas e a morosidade processual.

Entretanto, os mencionados fatos, que atestam a incapacidade do Poder Judiciário brasileiro de solucionar todas as demandas que lhe são propostas, embora de suma importância, jamais devem superar a busca pela justa composição dos conflitos.

O problema da sobrecarga se reflete quando há a necessidade de requerer ao Poder Judiciário, lides que são realmente importantes e que deveriam ter soluções rápidas, mas que, por vezes, são excessivamente demoradas devido à sobrecarga do sistema. Isso ocorre, pela cultura do litígio enraizada na sociedade, sendo que, em muitas situações, a harmonização de litígio poderia resolver o problema.

Cabe ao Estado, observando essa cultura do litígio, lançar campanhas para conscientizar a população dos inúmeros benefícios que os métodos alternativos de resolução de litígios trazem, não só para o cidadão, mas para toda a sociedade. Ainda, também cabe ao Estado fomentar efetivamente, através de seus servidores, o uso desses meios alternativos de resolução de litígios, possibilitando que a máquina judiciária possa focar e dar a devida atenção aos casos de grande complexidade, que são inúmeros em nosso dia a dia.

Existem conflitos que, em razão de sua natureza e das particularidades pessoais dos envolvidos, demandam soluções diferenciadas e, muitas vezes, diversas das que decorreriam da pura aplicação de uma norma jurídica ao caso em concreto, que é a dada pelo sistema judicial.

Nos conflitos em que as partes estão em contato permanente, como entre dois vizinhos, entre marido e mulher, ou entre comerciante e seu fornecedor, é extremamente recomendável que a solução do conflito, na medida do possível, preserve a coexistência das pessoas envolvidas, com a continuidade das relações entre elas existentes. E esse tipo de

solução dificilmente será alcançada por meio de uma sentença judicial, onde os meios alternativos de solução, como a mediação e a conciliação, podem ajudar na busca da solução mais adequada, visto que há a participação das próprias partes interessadas, que conhecem melhor do que ninguém suas peculiaridades e suas necessidades (WATANABE, 2012, p. 88).

Em vista do exposto, resta claro que a procura por mecanismos para o cumprimento do direito ao acesso à justiça, é de extrema relevância para a ruptura da cultura da judicialização como forma de resolução de conflitos.

2.3.1 A ideia de acesso à justiça em Mauro Cappelletti e Bryant Garth

Impossível analisar o princípio do acesso à justiça, sem mencionar as ideias trazidas por Cappelletti e Garth (1988), pois é unanimidade na doutrina que a obra “Acesso à Justiça” analisa, de forma magnífica, os principais aspectos do tema, como o conceito, os obstáculos e as possíveis soluções.

Os autores admitem que a expressão acesso à justiça é de difícil definição, mas se faz necessária para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico: o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob as indicações do Estado, que deve ser realmente acessível a todos, e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 08).

O conceito de acesso à justiça sofreu transformações importantes ao longo dos anos, pois quando do Estado Liberal, as formas adotadas de resolução de conflitos eram absolutamente individualistas; e o direito ao acesso à justiça significava, simplesmente, o direito de oferecer ou contestar uma ação, ficando o Estado omissivo em relação à sua efetividade na prática, agindo apenas para impedir que outras pessoas não impedissem o exercício desse direito, e a incapacidade de muitas pessoas em ter acesso efetivo à justiça não era de sua responsabilidade.

Entretanto, com o crescimento e desenvolvimento do Estado e suas complexidades, o conceito de direitos humanos começou a sofrer transformações e, com as ações e relações cada vez mais coletivas do que individuais, as sociedades modernas começaram a abandonar a visão individualista e passaram a reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos. Entre esses direitos, estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança e à educação (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 10-11).

Com o reconhecimento desses direitos, os indivíduos passaram a reivindicá-los, o que fez com que o acesso à justiça se tornasse um direito de suma importância, já que constituía

um mecanismo de reivindicação das garantias concedidas pela lei, passando a ser “[...] encarado como requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12).

Sob esse aspecto, Cappelletti e Garth (1988, p. 12-13) destacam que:

[...] Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social.

Assim, o Estado é o grande responsável pela concretização do acesso à justiça, tanto quanto à estrutura jurídica, como também quanto à sua verdadeira efetividade perante a sociedade; porém, existem obstáculos que dificultam essa concretização e que precisam ser superados.

O primeiro obstáculo colocado pelos autores são as custas judiciais, onde os litigantes, além de suportarem os custos necessários para a propositura da ação, também devem arcar com os honorários advocatícios; e, quando o país adota o princípio da sucumbência (como o Brasil), os custos são ainda maiores para a parte vencida, pois esta tem que suportar os seus custos e da parte contrária (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 16-17).

Como exemplo dessa primeira barreira, pode-se citar as ações de pequeno valor, que, em muitos casos, o custo do processo em si pode superar o valor pleiteado na ação. Também, pode-se citar a duração desarrazoada do processo, pois quanto maior o tempo de tramitação de uma ação judicial, conseqüentemente maior o valor das custas, e isso pressiona o economicamente mais fraco a abandonar sua lide, ou aceitar acordo com valores bem inferiores ao pleiteado (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 19).

O segundo obstáculo observado refere-se à possibilidade financeira das partes, pois aquele que possui melhor condição financeira, certamente terá melhores resultados, uma vez que terá condições de contratar excelentes advogados e arcar com as custas necessárias, mesmo que o processo seja demasiadamente demorado.

Importante ressaltar que, em alguns casos, a falta de informação também pode ser uma barreira que trará conseqüências, pois sem conhecimento a parte pode se abdicar de buscar o seu direito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 19).

Outrossim, há casos em que, mesmo tendo conhecimento e condições financeiras para demandar, os indivíduos preferem não o fazer, pelo fato dos procedimentos serem burocráticos, do excesso de formalidade e de muitos profissionais da área não facilitarem a efetivação do acesso à justiça.

Nesse contexto, Moschen, Bernardes e Carneiro (2020, online), em referência à autora Bruna Malveira Ary, menciona que o “formalismo presente na máquina judiciária acentua as desigualdades entre as partes, prejudicando os litigantes ocasionais, especialmente os mais humildes [...]”, uma vez que estes possuem pouca experiência com os procedimentos da tutela jurisdicional.

Em relação ao terceiro obstáculo, Cappelletti e Garth (1988, p. 26) trazem para discussão os problemas especiais dos interesses difusos:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação.

Desse modo, se o Estado não propuser uma ação em favor de certo grupo, é possível que o direito desse grupo permaneça sendo violado, pois, ainda que um interessado proponha sua ação individualmente, a lesão poderá ser cessada apenas no caso dele, porém a sentença pode não surtir o efeito de fazer com que o infrator faça cessar a sua má conduta.

Em que pese a obra de Cappelletti e Garth (1988) ter trazido apenas os três obstáculos acima expostos, deve-se observar que ela foi escrita no ano de 1988 e, com o passar dos anos, novos obstáculos vêm surgindo ao acesso à justiça.

À vista disso, o quarto obstáculo, observado atualmente, é a denegação por falta de harmonização das normas processuais globais e a falta de cooperação jurídica transnacional (MOSCHEN; BERNARDES; CARNEIRO, 2020, online).

Isso porque, diante da evolução da sociedade de forma globalizada, é essencial, também, a concretude e a expansão dos direitos fundamentais, com especial enfoque no acesso à justiça.

Nas palavras de Moschen, Bernardes e Carneiro (2020, online):

Há de se dizer que as regras relacionadas à jurisdição, execução e reconhecimento de sentenças estrangeiras ainda são temas objeto de discussões no âmbito da solidariedade e da cooperação entre os Estados nacionais e, conseqüentemente, do próprio movimento de democratização transnacional à luz da construção normativa do direito internacional privado.

Assim, expostos os obstáculos para o efetivo acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988) buscaram por soluções práticas, apontando três possíveis soluções, também conhecidas como ondas renovatórias.

A primeira onda é a assistência judiciária garantida aos necessitados, onde vários Estados perceberam que não adiantava apenas existir normas que supostamente garantissem o acesso à justiça, mas era necessário que tais direitos fossem exercidos de forma igualitária por todos. Então, para assegurar esse direito, houve o surgimento do sistema *judicare*, adotado por alguns países da Europa, em que advogados particulares eram pagos pelo Estado; e o objetivo era proporcionar às pessoas de baixa renda as mesmas condições de alguém com capacidade econômica para contratar um advogado (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 35).

Todavia, esse sistema continha falhas, pois essa assistência tinha forma de apenas um auxílio, não tratando as pessoas de baixa renda como clientes, e conseqüentemente, não levava em consideração as peculiaridades de cada um, ou seja, não havia um atendimento particular onde se pudesse identificar as necessidades e qual forma de se almejar o melhor resultado.

De outra maneira, os Estados Unidos da América criaram um modelo de advogados remunerados pelos cofres públicos, denominado *Office of Economic Opportunity*. Esse modelo era diferente do *judicare*, pois não se tratava de advogados particulares pagos pelo Estado, mas sim de advogados contratados pelo Governo para atender as pessoas de baixa renda em suas próprias comunidades, buscando orientá-las da melhor maneira possível, efetivando assim a luta por seus direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 39).

Ainda, há outros países, como a Suécia, que adoraram um modelo combinando o *judicare* e o *Office of Economic Opportunity*, onde se permitia a escolha entre os serviços de um advogado particular e a capacitação dos advogados em equipe, mas em sintonia com os problemas das comunidades de baixa renda (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 44).

Apesar dessa primeira medida, que foi de extrema importância para a viabilidade do acesso à justiça, havia ainda outros obstáculos a serem superados, motivo pelo qual se desenvolveu a segunda onda.

A segunda onda diz respeito à representação dos interesses difusos, também chamados de interesses coletivos ou grupais. Essa onda trouxe reflexões sobre as noções tradicionais do processo civil e sobre o papel dos tribunais, pois é preciso entender que o processo civil tradicional foi criado para atender os interesses individuais, onde os direitos de determinado ou indeterminado grupo de pessoas ficam ao talante desse processo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49-50).

Diante disso, surgiu o termo “direito público”, em virtude da sua vinculação com as políticas públicas, trazendo mudanças sobre o sistema jurisdicional. A primeira mudança diz respeito à legitimidade ativa, passando a permitir que “indivíduos ou grupo de pessoas atuem em representação dos interesses difusos”. Outra mudança é que se tornou necessária a transformação do papel do juiz, bem como a ampliação dos conceitos básicos dentro do processo civil, como o de “citação”, o do “direito de ser ouvido”, isto em razão de que se tratando de direito difuso, não há como citar todos os interessados, nem mesmo permitir que se ouça todos aqueles envolvidos direta ou indiretamente com o litígio (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 50).

Assim, se mostrou necessárias ações governamentais que elaborassem políticas públicas que inclinassem o Estado a representar os interesses coletivos, surgindo a representação pelo Ministério Público. Também, houve o surgimento das ações coletivas e as ações de interesses públicos, como forma de solução à representação dos interesses coletivos.

No Brasil, essa segunda onda renovatória se concretizou com a instituição do Ministério Público, como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, nos termos do art. 127 e seguintes da CF/88 (BRASIL, 1988, online).

Após a primeira e a segunda onda, observou-se que grandes foram os progressos no sistema jurídico, mas tais medidas ainda não foram suficientes para resolver as problemáticas encontradas, sendo necessário ir além das soluções já proposta, sob um novo enfoque do acesso à justiça.

Os autores reconhecem a importância das mudanças que ocorreram nas primeiras ondas renovatórias, entretanto, tais mudanças encontram limites que precisam ser superados, pois a preocupação básica é “encontrar representação efetiva para interesses antes não representados ou mal representados” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67).

O termo “enfoque do acesso à justiça” é utilizado pelos autores para representar a abrangência do que deve ser o acesso ao direito em análise. As modificações no sistema jurídico devem abranger áreas judiciais e extrajudiciais, instituições, regras e procedimentos, de modo a realizar progressos efetivos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 68).

Esse novo enfoque proposto, o qual trata-se da terceira onda proposta pelos autores, tem um alcance muito mais amplo, distinguindo os diferentes tipos de litígios e trazendo diferentes tipos de soluções, mais eficientes. Assim, os autores propõem a realização de reformas, como alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais

ou criação de novos, o uso de pessoas leigas ou profissionais tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71).

Outra questão relevante diz respeito ao fato de que, nem sempre, o Poder Judiciário, através do processo tradicional, terá uma solução eficaz ao conflito apresentado, sendo necessário buscar, nos métodos alternativos, a efetivação do direito proposto.

Nesse sentido, Cappelletti e Garth (1988) propõe que, além de criar meios alternativos de solução de conflitos, o Estado apresente e informe a população sobre esses meios alternativos criados, a fim de que haja uma conscientização da sociedade, para que ela encontre motivos sólidos para preferir esse modo de solução de conflitos, que pode trazer o efetivo acesso à justiça.

Importante destacar que tais métodos já são utilizados em muitos países e têm-se obtido resultados positivos, como, por exemplo, o Canadá com os seguintes movimentos: “mediação judicial” feita por um juiz, diferente do julgador, com intuito de intermediar acordos; “mediação nas causas familiares”; “remessa obrigatória à mediação” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 84).

Concluindo, Cappelletti e Garth (1988) dispõe sobre a necessidade da conscientização do Estado e dos operadores do direito, referente à responsabilidade de contribuir para fazer com que o sistema jurídico reflita sobre as necessidades e os problemas atuais, desenvolvendo alternativas e métodos eficientes e adequados para a solução de conflitos.

Desta forma, percebe-se que essas alternativas não incluem apenas alterações judiciais, mas sim através de outras formas de solucionar as lides, como, por exemplo, a mediação, conciliação e a arbitragem, bem como a necessidade de simplificação de procedimentos.

Por fim, com o crescimento da sociedade e do volume de relações no âmbito internacional, como forma de solução ao quarto obstáculo mencionado, apresenta-se a quarta onda de acesso à justiça transnacional, por meio da harmonização dos sistemas jurídicos internacionais, “para que se conduza a uma reflexão sobre a necessidade de se construir, no plano internacional, relações de confiança baseadas na incorporação de valores fundamentais comuns capazes de orientar o exercício da solidariedade nas interações transfronteiriças” (MOSCHEN; BERNARDES; CARNEIRO, 2020, online).

A harmonização dos sistemas, parte da ideia de que a comunidade internacional compartilha de um mínimo universalizável de valores básicos, sendo necessário que haja

parâmetros globais de ação estatal, que compõem um código comum de ação, ao qual os Estados devem se conformar, em prol da promoção e da proteção dos direitos humanos (MOSCHEN; BERNARDES; CARNEIRO, 2020, online).

A dignidade da pessoa humana deve sempre ser preservada na prática jurídica, tanto em nível nacional, como em nível mundial, devendo serem adotados parâmetros de valoração, de interpretação e compreensão desse direito fundamental, em âmbito processual transnacional.

Logo, o acesso à justiça, como princípio fundamental que viabiliza a dignidade da pessoa humana, deve ser protegido, inclusive em âmbito transnacional, garantindo a estabilidade do sistema de maneira universal.

2.3.2 Acesso à justiça: eficiência e efetividade

O termo “acesso à justiça” implica na necessidade de atribuição desse acesso a todos os cidadãos, indistintamente, além da viabilização de resultados individuais e socialmente adequados, sendo observada a ordem constitucional e os direitos fundamentais.

Originariamente, o acesso à justiça nada mais era do que a reunião de direitos, capazes de garantir que o cidadão pudesse ingressar com suas demandas perante o Poder Judiciário, porém nem todos tinham efetivo acesso a esse direito. Com o passar do tempo, o acesso à justiça passou a ser reconhecido como um direito extensivo a todas as pessoas, e o Estado passou a planejar meios para sua promoção, ou seja, o Estado passou a assegurar formas que garantissem o pleno acesso à justiça, que pudesse ser alcançado por todos, de maneira eficiente e adequada.

Atualmente, mais do que a possibilidade de ingresso em Juízo, o acesso à justiça é o direito a uma demanda sem formalismos exagerados, desprovida de burocracia, com profissionais competentes e estrutura compatível com a quantidade e a qualidade do trabalho a ser desenvolvido.

Destarte, pode-se perceber, através da obra analisada de Cappelletti e Garth (1988), que várias foram as ideias implementadas com o objetivo de promover o pleno acesso à justiça. Como dito, muito já se evoluiu, desde a época do Estado Liberal, mas ainda há muitos obstáculos a serem superados, que surgem de diversas maneiras e em diversos momentos, pois não se trata apenas de agilidade, mas, também, de qualidade da prestação jurisdicional.

No Brasil, o direito ao acesso à justiça teve previsão constitucional como direito fundamental na Carta de 1946, conforme disposto no art. 141, § 4º: “A lei não poderá excluir

da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual” (BRASIL, 1946, online).

Nesse ponto observa-se, ao analisar o acesso à justiça no Brasil, a partir das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth (1988), que a Lei nº 1.060/50 - Lei de Assistência Judiciária, pode ser destacada como primeiro marco histórico representativo da primeira onda renovatória. E, ainda no âmbito da primeira onda renovatória, mais de quarenta anos depois, foi instituída a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, por meio da Lei Complementar (LC) nº 80/1994.

Voltando à previsão constitucional, o direito fundamental ao acesso à justiça, também conhecido como princípio da inafastabilidade da jurisdição, está contemplado na CF/88, em seu art. 5º, inciso XXXV, já mencionado anteriormente, e dispõe que: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a; direito” (BRASIL, 1988, online). Este princípio não significa um mero acesso formal ao sistema judiciário, mas sim um acesso qualificado que propicie ao jurisdicionado a obtenção de tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e adequada.

Destaca-se que na doutrina nacional existem várias expressões como “acesso à justiça”, “acesso à ordem jurídica” e “acesso ao judiciário”. Prefere-se o termo “acesso à justiça”, pois, conforme distinção feita por Watanabe (1988, p. 128), “a problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, mas sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa”.

Tratando-se de um direito fundamental, o direito de acesso à justiça pode ser exercido de forma imediata pelo cidadão, sem a necessidade, em regra, de esgotamento de outras instâncias anteriores para se buscar a jurisdição, pois, de acordo com o art. 5º, § 1º, da CF/88, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, o que as torna vinculantes desde sua promulgação não só para Administração Pública, mas também para todos os cidadãos.

Nota-se que o direito ao acesso à justiça não se confunde mais com a simples possibilidade de ajuizar uma ação, mas, para além disso, deve-se buscar acesso a um ordenamento jurídico justo. É indispensável a efetividade do sistema processual, enquanto instrumento de acesso à justiça, para que se possa garantir uma ordem jurídica equânime.

Em busca desse ordenamento jurídico justo, começaram a surgir no Estado brasileiro várias ideias de reforma do aparelho do Estado, com a intenção de torná-lo mais eficiente e compatível com a sua função social.

Desse modo, foi promulgada a EC nº 19/98, que inseriu o princípio da eficiência no rol de princípios da Administração Pública; e conforme Di Pietro (2008, p. 84):

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

O princípio da eficiência, como disposto na EC nº 19/98, trouxe a obrigação de uma prestação de serviço eficiente, devendo agir com rapidez, presteza, perfeição e rendimento. Nesse contexto, procurou-se criar uma estrutura para controlar as condições do serviço, onde se busca a máxima qualidade do serviço público prestado. A eficiência na Administração Pública, o qual inclui o Poder Judiciário, tem como um dos objetivos executar os serviços prestados de forma que sejam realizados com adequação às necessidades da sociedade.

No modelo previsto na CF/88, cada cidadão é parte legítima para acessar o Poder Judiciário requerendo a sua tutela em face de qualquer lesão ou ameaça de direito, de modo eficiente. Todavia, em nenhum momento se tratou sobre o tempo de duração do processo, e, nesse caso, conforme já mencionado por Cappelletti e Garth (1988), quando os autores dispuseram sobre o segundo obstáculo ao acesso à justiça, que se trata da possibilidade financeira, a falta de informação e o excesso de formalismo, fica claro que a demora da tramitação certamente traria mais ônus para os cidadãos.

Na verdade, desde 1978, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos já havia previsão, em nível internacional, sobre a prestação jurisdicional dentro de um prazo razoável e efetivo, reconhecido através do Pacto de San José da Costa Rica, o qual foi ratificado, pelo Brasil, somente em 25 de setembro de 1992.

Nesse contexto, em 2004, por força da EC nº 45, de 8 de dezembro de 2004, conhecida como a Reforma do Judiciário, foi inserido como direito fundamental a razoável duração do processo, surgindo como forma de tentar aperfeiçoar o sistema processual brasileiro (MARINONI, 2009, p. 83-84).

A referida emenda deu origem ao inciso LXXVIII do art. 5º da CF/88, com a seguinte redação: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988, online).

Com este dispositivo, o Estado se torna responsável por atuar no sentido de tornar a tramitação dos processos mais célere, assegurando uma razoável duração deles; e lhe é transpassando ainda o dever de prestar a tutela jurisdicional de forma tempestiva.

Importante ressaltar que a razoabilidade do tempo de duração do processo não pressupõe rapidez, no sentido literal da palavra, mas sim à necessidade de eficiência na prestação jurisdicional frente à complexidade da causa. O que se pretende extinguir é a falta de proporcionalidade entre o nível de complexidade da causa e o seu tempo de duração (RODRIGUES; BOLESINA, 2014, online).

Ante o exposto, é perceptível que a razoável duração do processo, aliado ao direito fundamental à inafastabilidade da jurisdição, representa uma forma de promover o acesso à justiça de forma irrestrita.

Porém, o que se verifica na atualidade é que, apesar da competência do Poder Judiciário de solucionar os conflitos e estabelecer a tranquilidade no meio social, muitas são as situações que impedem o alcance desse objetivo, como a estrutura da máquina judiciária, a falta de profissionais em números compatíveis com as demandas propostas, a dificuldade de se proceder com as novas e complexas questões sociais, o volume de ações “paradas” nas dependências das secretárias e, principalmente, os que dizem respeito ao tempo de processamento de uma ação.

A morosidade processual, responsável pelo acúmulo de processos nas inúmeras varas e comarcas do país, é uma clara ilustração de violação à razoável duração do processo e ao direito fundamental ao acesso à justiça.

Mas não só a morosidade, o excesso de formalismo e a falta de estrutura também, pois quando uma pessoa ingressa com um demanda judicial e precisa esperar um lapso temporal desproporcional, onde, muitas vezes, acaba vendo o seu direito se perder porque o Estado não consegue dar respostas aos seus anseios em tempo razoável, ou porque em relação ao tempo não tem condições financeiras e psicológicas de suportar a demanda, tem-se caracterizada a violação do seu direito de acesso à justiça, e pode-se afirmar, também, a violação ao princípio da dignidade humana.

Portanto, a falta de efetividade da jurisdição, tal como posta na atualidade, é uma afronta ao direito ao acesso à justiça, as quais clamam por respostas imediatas por parte do Estado brasileiro.

2.3.3 Desjudicialização em protagonismo

Conforme já mencionado no início desse capítulo, é de conhecimento geral que o Poder Judiciário não tem conseguido atender todas as demandas ajuizadas, visto que os números dos processos judiciais são maiores que a capacidade da máquina judiciária.

Parece haver um grande desperdício ao colocar a estrutura custosa e qualificada do Poder Judiciário para decidir questões que, pela ótica do custo-benefício, poderiam ser resolvidas de modo menos oneroso, mais rápido e sem prejuízo à qualidade da resolução do conflito.

O Poder Judiciário é uma estrutura cara, tanto no que diz respeito à estrutura física, quanto aos custos dos juízes e demais servidores, pois, conforme consta dos dados apresentados no relatório anual do Justiça em Números 2022, ano-base 2021, do CNJ, as despesas representam, em média, cerca de R\$ 60,3 mil por magistrado; de R\$ 16,8 mil por servidor; de R\$ 4,3 mil por terceirizado e de R\$ 849,12 por estagiário (BRASIL, 2022, p. 91).

Nesse sentido, não parece ser sensato utilizar dessa estrutura tão complexa para lidar com problemas que poderiam ser tratados de forma mais racional e extremamente qualificada, como no âmbito dos serviços notariais e de registro.

Também não parece razoável aumentar o número de juízes e servidores (não de imediato), aumentando os gastos públicos, com o consequente aumento de impostos, sem antes utilizar de meios alternativos para a diminuição dessa demanda.

Deve-se pensar em formas de retirar demandas que, sob a ótica do custo-benefício, poderiam ser resolvidas fora da máquina judiciária, com ganho de velocidade junto com a qualidade da resolução.

Apesar do costume da intervenção do Estado para a solução dos conflitos, existem outras opções igualmente legítimas e, em muitos casos, mais efetivas e adequadas, onde a atividade jurisdicional será exercida por delegação do Estado, expressamente autorizada por lei e de acordo com a vontade das partes, ou seja, é possível obter soluções mais eficientes, sem sacrificar os valores inegociáveis do Estado de Direito. É viável concretizar o acesso à justiça com eficiência e efetividade.

Diante disso, o Estado deve estimular outros mecanismos de acesso à justiça, através de meios alternativos de resolução de conflitos, uma vez que a finalidade do acesso à justiça não decorre, necessariamente, da intervenção da máquina judiciária em si, mas que “a justiça possa ser realizada no contexto em que se inserem as partes, com a salvaguarda da imparcialidade de decisão e da igualdade efetiva das partes” (TARTUCE, 2020, p. 77).

Grinover (2006, p. 218) também destaca a importância de se construir métodos fora do Poder Judiciário, cujo interesse se dá pela mesma razão da desjudicialização da execução civil:

O avanço dos mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias é inegável no Brasil: a partir da vitoriosa experiência dos Juizados Informais de Conciliação, dos anos 1980, ficou clara a aspiração social por métodos que pudessem servir para a resolução dos conflitos sociais fora dos meandros do Poder Judiciário, cujos órgãos estão sabidamente sobrecarregados e cuja atuação dificilmente consegue a pacificação das partes.

Os métodos alternativos de resolução de conflitos harmonizam-se com a democracia participativa e com a valorização da cidadania e, por isso, devem ser expandidos. É preciso compreender que: “[...] a expressão acesso à Justiça nos conduz a identificar a existência de diferentes formas de obtenção de justiça, formas estas diferenciadas não apenas pela estrutura organizacional, mas também pelos meios utilizados e efeitos produzidos” (CARVALHO, 2010, p. 18).

Infelizmente, o próprio ensino jurídico estimula essa cultura do litígio, uma vez que formam profissionais para um método heterocompositivo, que busca uma solução sempre por via judicial dos conflitos de interesse.

A sociedade brasileira também nunca foi estimulada para resolver as questões menos complexas de forma desvinculada do Poder Judiciário, pairando, ainda, a falsa perspectiva de que apenas por meio deste é que se obtém uma decisão justa.

Nesse contexto, é preciso uma mudança de cultura e de mentalidade dos operadores do direito e de toda a sociedade. É necessário que a mentalidade esteja aberta e receptiva para esses modos de solução de litígios, que necessitam de incentivo para que possam prosperar.

A cultura do consenso, da paz social, objetiva estimular os meios consensuais de solução de conflitos, no intuito de produzir a pacificação social, uma vez que na solução consensual de conflitos não existe vencedores e perdedores, mas sim um processo no qual ambas as partes satisfeitas, como esclarece Bacellar (2011, p. 32-33):

A verdadeira justiça só se alcança quando os casos “se solucionam” mediante consenso. Não se alcança a paz resolvendo só parcela do problema (controvérsia); o que se busca é a pacificação social do conflito com a solução de todas as questões que envolvam o relacionamento entre os interessados. Com a implementação de um modelo mediacional, complementar e consensual de solução dos conflitos, o Estado estará mais próximo da pacificação social e da harmonia entre as pessoas.

Ademais, a mudança de mentalidade, no sentido de fazer uso dos meios alternativos de resolução de conflitos, produz como uma situação educativa, uma vez que as partes envolvidas, com o intuito de solucionar seus problemas, assumem a função de protagonistas de seus conflitos.

Embora o termo “desjudicializar” ainda não seja amplamente conhecido pela população brasileira e possa ter diversos sentidos, no contexto ora empregado, pode ser entendido como a possibilidades de as partes envolvidas comporem suas pretensões fora da esfera jurisdicional, preenchido determinados requisitos e pressupostos previstos no ordenamento jurídico, a depender do caso concreto.

É por meio da desjudicialização que muitos serviços, até então atribuídos somente ao Poder Judiciário, podem ser deslocados para o âmbito, por exemplo, das serventias extrajudiciais, as quais, devidamente qualificadas, adequadas e modernizadas, têm condições de prestar os serviços e atender as partes com eficiência e celeridade, dotando as relações privadas de segurança jurídica, que é um dos fins da atividade notarial e registral.

Entretanto, em que pese a desjudicialização pretender aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário, importante destacar que os meios alternativos de resolução de conflito não devem ser vistos apenas como uma alternativa de fuga do sistema jurisdicional, mas como meio principal de resolução das demandas sociais, de maneira célere, eficaz e qualificada.

A possibilidade de utilização de novos meios hábeis, portanto, em muito contribui para o desenvolvimento e progresso do sistema atual, tendo em vista uma maior adequação entre o método utilizado e os casos concretos.

Portanto, o Poder Judiciário atual precisa estar engajado no esforço comum pela composição justa de conflitos, sem preconceitos e medos de perda de poder, até porque não haverá perda, pois haverá a fiscalização estatal. Esse novo modelo de gestão judiciária necessita, para ter sucesso, da mudança de mentalidade proposta ao longo desta pesquisa.

Ainda, também não há que se falar em enfraquecimento do direito, mas sim em fortalecimento, uma vez que os meios consensuais visam, verdadeiramente, dar efetividade do acesso à justiça, sendo, portanto, um facilitador da prestação jurisdicional.

3 OS MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA PERSPECTIVA DA CONSENSUALIDADE

O conflito faz parte do cotidiano da sociedade, tendo em vista o aperfeiçoamento das relações interpessoais e sociais. Assim, há a necessidade de que esses conflitos sejam resolvidos de forma eficiente e adequada, permitindo um sentimento de satisfação às partes envolvidas.

A importância da adequação do meio de solução de conflito aponta para vários tipos de mecanismos que podem ser adotados, como também para a necessidade de avaliar o tipo de conflito vivido, para que se possa encontrar um mecanismo que se encaixe à necessidade das partes envolvidas.

Assim, é importante afastar a visão de que só é possível a resolução de um conflito, através da intervenção estatal, conforme amplamente explanado no capítulo anterior, admitindo outras formas que possam proporcionar o acesso efetivo à justiça e a resolução de conflitos, como, por exemplo, a conciliação e a mediação no âmbito extrajudicial.

Neste capítulo o objetivo é trazer uma perspectiva histórica e legislativa dos meios adequados de solução de conflito, com o conceito de conciliação, de mediação e da arbitragem; como também demonstrar a tendência de se utilizar esses meios, evitando a utilização do sistema judiciário.

Desse modo, insta-se a necessidade da releitura do princípio do acesso à justiça, de modo que, dentro dos parâmetros legais, se verifique que é possível a utilização dos meios alternativos de solução de conflito, não violando o art. 5º, inciso XXXV da CF/88, nem o art. 3º do CPC.

Ressalta-se que a ideia não é excluir, por completo, a utilização do sistema judiciário, mas sim de demonstrar que esses meios são opções quem buscam vincular o tipo de conflito existente ao meio de solução apropriado, ao lado do sistema jurisdicional, apresentando-se como mecanismo de inclusão social, uma vez que as partes se tornam responsáveis pela resolução mais adequada das suas divergências, bem como enaltece a importância do diálogo.

3.1 Uma questão de nomenclatura: meios alternativos versus meios adequados

Embora o direito sempre tenha lidado com conflitos, foi recentemente que os juristas passaram a entender a necessidade de reflexões específicas sobre o tema.

Nesse sentido, para que haja um melhor entendimento sobre as nomenclaturas, torna-se necessário uma conceituação inicial do que vem a ser conflito e resolução, pois, na perspectiva ora estudada, um está intimamente ligado com o outro.

Nas palavras de Tartuce (2020, p. 04), o “conflito expressa a crise vivenciada em sentido amplo”, ou seja, todos os assuntos da vida, que necessitam do direito para serem solucionadas, serão reconhecidos como conflitos.

Etimologicamente, o termo “resolução” tem diversos significados, retratando o ato ou efeito resolver, meio pelo qual se decide um ato duvidoso, capacidade de decidir, elucidar e esclarecer, entre outros (HOUAISS, 2001, p. 2438) Ainda, o termo é considerado sinônimo de “solução”, que tem o mesmo sentido acima indicado.

Sob o aspecto jurídico civilista, resolução significa “dissolução do vínculo contratual, que se dá por inadimplemento voluntário ou involuntário do contrato ou por onerosidade excessiva” (DINIZ, 2017, p. 527).

Assim, feitas as conceituações acima, Tartuce (2020, p. 155) elucida que:

Há clássicas expressões para designar as técnicas diferenciadas de tratamento do conflito como alternativas à solução judicial. Fala-se em *alternative dispute resolution* (usando a sigla, no plural, *ADRs*), que em português significa resolução alternativa de disputas (“RAD”) e em meios adequados de solução de conflitos (“MASCs”).

Segundo Cappelletti (1994, p. 82), “à expressão *Alternative Dispute Resolution* (ADR) costuma-se atribuir acepção estritamente técnica, relativa sobretudo aos expedientes extrajudiciais ou não judiciais, destinados a resolver conflitos. Esse, porém, não é o único sentido”, devendo “ocupar-se de maneira mais geral dos expedientes – judiciais ou não – que têm emergido como alternativas aos tipos ordinários ou tradicionais de procedimentos”, mediante a “adoção desta perspectiva mais ampla” na análise no quadro do movimento universal de acesso à justiça.

Nos Estados Unidos da América, o movimento pelas ADR enfatizou opções conciliatórias para solução de controvérsias, onde seu propósito era o incentivo a decisões consensuais.

Assim, a ADR remete a aplicação dos métodos de negociação, mediação, conciliação e arbitragem, onde os meios considerados mais adequados para a solução de demandas podem ser utilizados em qualquer momento, dependendo tão somente da vontade das partes.

Por seu turno, há também a sigla ODR, que significa *Online Dispute Resolution*, a qual faz referência aos mesmos métodos de resolução de conflitos da ADR, porém sua principal diferença é que a ODR se dá por meio das plataformas digitais.

Arbix (2015, p. 185) assegura que a resolução de controvérsias via ODR não se limita a substituir os canais de comunicação tradicionais pelos ambientes virtuais, uma vez que os "mecanismos de ODR são uma 'nova porta' para solucionar conflitos que talvez não possam ser dirimidos por mecanismos tradicionais de resolução de controvérsias, inclusive os de ADR".

Nesse sentido, na II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos do Conselho da Justiça Federal (CJF), dentre vários Enunciados, destaca-se a promoção de políticas públicas de inclusão digital que permitam que a mediação *on-line* seja instrumento de ampliação do acesso à justiça de forma plena e igualitária (Enunciado nº 143), tendo em vista que milhões de brasileiros ainda não possuem acesso à internet, onde mostra-se necessária a implantação de tais políticas para que os instrumentos de mediação *on-line* não se mostrem como mais um meio de intensificação de desigualdades (BRASIL, 2021, online).

Grinover (2016, p. 62), ao tratar a resolução de conflitos, destacou que “além da justiça estatal, os conflitos podem ser solucionados pela justiça arbitral e pela justiça conciliativa. Todas elas se apresentam como meios mais ou menos adequados para a solução de cada conflito”. E acrescentou também: “não é correto falar-se em privatização da justiça, em face do reconhecimento de vias mais adequadas para a solução de determinado conflito, livremente escolhida pelas partes, no uso de sua autonomia de vontade” (2016, p. 72).

O entendimento, acima disposto, encontra respaldo na ordem constitucional brasileira, pois ela visa o acesso à ordem jurídica justa, onde o cidadão tem à sua disposição, a possibilidade de escolha do método que melhor se adequa à solução por ele buscada.

Assim, ao utilizar a expressão “meio alternativo de resolução de conflito”, demonstra-se que a via jurisdicional constitui o mecanismo padrão de resolução de conflitos, entretanto, com a sobrecarga da prestação jurisdicional, os meios alternativos passam a ser essenciais, como meios adequados para a resolução dos conflitos, sendo um braço do sistema judiciário.

Na prática não há uma total separação entre as formas jurisdicionais e os meios alternativos de solução de conflitos, pois a maioria destes são fiscalizados pelo Poder Judiciário, como o Centro Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC) e as serventias extrajudiciais, dependendo de normas e operando à sombra de uma possível atuação estatal.

Além disso, aponta Tartuce (2020, p. 157) que, nos últimos tempos, tem-se notado uma mudança de perspectiva, onde a letra A na sigla “ADR” passou a ser considerada

majoritariamente como sinalizadora de “*appropriate*” (adequada), formando, assim, o sistema de multiportas.

Portanto, afirma-se que nem todos os conflitos devem ser tratados da mesma forma, não sendo o processo judicial cabível a todos os casos, devendo ser analisado o caso em concreto, para se verificar o meio adequado para a sua efetiva solução; ou seja, para cada tipo de conflito, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução será obtida pela mediação, outros pela conciliação, outros pela arbitragem, ou ainda os que se resolveriam pela decisão do sistema jurisdicional.

3.2 Perspectiva histórica e legislativa dos meios adequados para solução de conflitos

Nos últimos tempos, muitos foram os marcos regulatórios que surgiram, com o objetivo de acompanhar o ritmo acelerado que a sociedade vem crescendo e se desenvolvendo. Nesse contexto, verifica-se que em muitas esferas, especialmente na esfera pública, elas não têm apresentado aptidão e estrutura necessária para acompanhar esse crescimento e atender as expectativas e demandas sociais.

Conforme já amplamente debatido, devido a diversos motivos, a chamada “cultura do litígio” acabou se instalando no Brasil, o que fez com que a maioria das pessoas perdesse a capacidade de dialogar e superar seus desentendimentos, inclusive os mais corriqueiros; tampouco de buscar uma forma de solução amigável, abarrotando o judiciário de demandas, o qual não tem conseguido responder a todas de maneira satisfatória.

Importante elucidar que alguns dos problemas referentes à crise do Judiciário, no Brasil, não é exclusividade do país, pois no que tange ao volume de ações e a duração dos processos, por exemplo, verifica-se que este problema assola vários países no mundo, como a Itália, a Inglaterra e os Estados Unidos da América (MOREIRA, 2004, p. 2), país onde surge a sigla “ADR”, conforme retro mencionado.

Diante deste cenário, vislumbra-se que os meios adequados de solução de conflitos, como a mediação, a conciliação e a arbitragem, pode ser uma resposta aos problemas enfrentados, pois estes métodos procuram satisfazer os litigantes, sem a necessidade de mover a máquina judiciária, oferecendo, assim, uma nova forma de solução, diferente dos costumes já arraigados na sociedade.

Observa-se que, no Brasil, as políticas públicas para fomentar esses meios ainda são muito pequenas, e verifica-se que o conhecimento, acerca dos meios adequados de solução de conflitos, ainda não abrange toda a população, mas somente uma parte dela.

A conciliação, a mediação e a arbitragem, também conhecidas como Sistema de Justiça Multiportas, são meios que dão possibilidade ao cidadão de resolver seus conflitos extrajudicialmente, diferente do modelo tradicional contencioso, com a possibilidade de escolha de qual o caminho as partes irão percorrer.

A relação histórica do sistema multiportas começa na *Harvard Law School*, instituição reconhecida mundialmente pela excelência do ensino e pela concorrência para ser aceito como aluno.

O sistema de justiça multiportas começa a ser desenvolvido pelo professor *Frank Ernest Arnold Sander*, professor emérito do curso de Direito na *Harvard Law School*, que, desde o ano de 1970, voltou seus estudos para os métodos alternativos, e decidiu viver um período sabático com sua família na Suécia, no ano de 1975, onde observou o cotidiano da comunidade local e vislumbrou formas de resoluções de conflitos sem a necessidade de intervenção judicial (CRESPO, 2012, p. 30).

O professor *Sander* criou então um sistema de resolução de conflitos, no qual o melhor método a ser aplicado é aquele que melhor se adequar ao conflito, seja heterocompositivo ou autocompositivo. O Tribunal Multiportas é um método inovador de adequação da solução de conflitos, economizando tempo e dinheiro tanto para os tribunais, quanto para as partes envolvidas.

Esse sistema foi apresentado em 1976, quando professor *Sander* lançou um documento de sua autoria, denominado *Varieties of dispute processing* (Variedades do processamento de conflitos), durante a “*Pound Conference*” (CRESPO, 2012, p. 27). Nesta conferência, o professor discutia sobre as dificuldades de o Poder Judiciário lidar de forma eficiente e adequada com todas as demandas que lhe são submetidas, e o intuito dele era proporcionar uma solução viável para este problema, vislumbrando o futuro do acesso à justiça.

Segundo Crespo (2012, p. 31), a oportunidade apresentou-se quando o professor recebeu um convite do então Presidente da Suprema Corte do Estados Unidos, *Warren Burger*, para explicar sua teoria de meios de resolução de conflitos na *The Global Pound Conference*, que foi uma conferência mundial para se discutir meios adequados de resolução consensual de conflitos.

A partir de então, a teoria começa a ganhar forma e a repercutir mundialmente; porém, com a forte cultura de litigar, já enraizada na sociedade, ela ainda encontra certas resistências e dificuldades que perduram até os dias atuais.

Explicando o conceito, o professor *Sander* dispõe que sua ideia era examinar as diferentes formas de solução de conflitos, quais sejam: mediação, arbitragem, negociação e “med-arb” (combinação de mediação e arbitragem) para que pudesse encontrar algum tipo de classificação para aplicar aos conflitos, e que portas seriam adequadas a tais conflitos (CRESPO, 2012, p. 32).

Assim, o professor *Sander* visualizou um sistema multiportas, no qual cada caso seria diagnosticado e direcionado para uma porta, apropriada para aquele problema detectado. Essas portas seriam a conciliação, a mediação, a arbitragem e as negociações.

A partir dessa ideia, a *American Bar Association* (ABA), equivalente à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) nos Estados Unidos da América, denominou o conceito criado pelo professor como “Sistema de Múltiplas Portas” (*Multi-Door Courthouse*), que tinha o objeto de demonstrar que existem várias possibilidades para que os conflitos sejam solucionados, que o Poder Judiciário não é a única porta para a resolução desses conflitos, e que, muitas vezes, nem é a melhor possibilidade” (ANDRADE, 2022, p. 18). O professor *Sander* tinha dado outro nome ao seu método: “centro abrangente de justiça”, mas o método acabou ganhando popularidade com essa nova denominação dada pela ABA, mais fácil de assimilar pela sociedade.

No Brasil, o sistema Multiportas começou a ganhar espaço somente na década de 1990, mas a conciliação ganhou *status* constitucional desde o período Imperial, através da Constituição Imperial de 1824, que dispunha expressamente, em seu art. 161, que: “sem se fazer constar que se tem intentado o meio de reconciliação, não se começará processo algum” (BRASIL, 1824, online). E o art. 162 completava: “para esse fim haverá juiz de paz” (BRASIL, 1824, online).

A Lei de 29 de novembro de 1832, que trouxe a primeira disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil, disciplinou no art. 1º do Título Único, sobre a conciliação. Todavia, com o passar do tempo, a conciliação foi perdendo força no país, e o Juiz de Paz acabou perdendo várias funções, sendo reduzido apenas a juiz de casamento. Nesse sentido, a conciliação foi esquecida, não tendo sido prevista pelo CPC de 1939.

Já o princípio da acessibilidade ampla ao Judiciário surgiu com a Constituição de 1946, conforme dispõe o já mencionado art. 141, § 4º, onde esse preceito impunha ao Estado a proibição de restrições ao acesso à justiça pelo cidadão brasileiro. Todavia, apesar de o direito de acesso à justiça ser caracterizado com um direito social, a efetividade do mesmo era extremamente vaga e, em muitos casos, inexistente.

O CPC de 1973 adotou a conciliação sem distingui-la da mediação, mas, segundo Watanabe (2012, p. 90), “está evidente que usou desse vocábulo na acepção geral e ampla, abrangente de ambos os meios consensuais de solução de conflitos. É esse o sentido que o nosso direito sempre tem dado ao vocábulo conciliação”.

De início, o CPC/1973 determinava que a conciliação poderia ser realizada em qualquer momento processual, mas o juiz dividia-se entre a tentativa de conciliação, o saneamento do processo e a instrução processual, onde era comum que se favorecesse o saneamento e a instrução, que são medidas práticas e que impulsionam o processo por designação do magistrado.

Registre-se ainda que a Lei nº 10.444 de 2002, alterou o CPC/1973, em seu art. 331, referente à denominação da primeira audiência a ser realizada no processo, passando de audiência de conciliação para audiência preliminar facultativa, autorizando o juiz a sanear desde logo o processo, nos casos em que o direito em litígio não admitir transação ou se as circunstâncias da causa evidenciarem ser improvável sua obtenção.

Com a CF/1988, ampliou-se o conceito da acessibilidade do Judiciário, passando a abranger a ameaça ao direito e não somente a lesão ao direito individual, como era anteriormente na Constituição de 1967. Além disso, houve supressão do termo “individual”, para englobar, além dos interesses individuais, os interesses coletivos e os difusos, visando adequar o Texto constitucional às ações de caráter coletivo.

Ainda, na CF/88, o Juiz de Paz recupera algumas de suas funções, pois o art. 98, inciso II, dispõe que, na forma da lei, o Juiz de Paz poderá exercer “atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação” (BRASIL, 1988, online). Na prática, até o momento, nenhuma unidade da Federação organizou tal atividade, atribuindo-lhe a importância funcional dada pela CF/88.

A conciliação voltou ao ordenamento jurídico brasileiro por diversos motivos, dentre eles a sobrecarga dos Tribunais, a complexidade das demandas, as estruturas precárias do sistema judiciário, as altas despesas, a falta de soluções rápidas dos conflitos e praticamente nenhum acesso do povo à justiça.

Após esse breve retrato histórico, observa-se que apesar do CPC/1973 ter disposto acerca da tentativa de conciliação, o primeiro maior passo da legislação brasileira, em busca de viabilizar o método do sistema multiportas proposto pelo professor *Sander*, foi através da promulgação da Lei Federal nº 9.099 de 1995, a qual possibilitou de maneira mais abrangente os meios autocompositivos, mudando a atuação do Poder Judiciário (SALLES, 2009, p. 595-596).

Nesse sentido, também foi de extrema importância as inovações trazidas pelo instituto da arbitragem, que foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 9.307 de 1996. Esta lei é um marco significativo, pois foi o momento em que as partes começam a ser os principais sujeitos dos seus conflitos, com uma participação mais ativa, pois caso haja um conflito a ser resolvido e não haja consenso, elas escolheram quem será o terceiro imparcial que decidirá sobre o caso em concreto.

Entretanto, o Sistema Multiportas é efetivamente recepcionado pelo Brasil através da Resolução nº 125/2010 do CNJ, onde os tribunais estaduais não poderiam ter apenas uma “porta” para a recepção dos conflitos, mas sim deveriam direcionar os casos em concreto para outros meios de solução de conflito, entre os quais está a mediação, a conciliação e a arbitragem, sendo visto como o “*Big Bang*” da teoria e prática moderna da solução de conflitos (TARTUCE, 2020, p. 198).

O CNJ foi incluído no ordenamento jurídico, através da EC nº 45/2004, com o propósito de aperfeiçoar o sistema judiciário brasileiro, fazendo parte do Poder Judiciário. É um órgão independente, com suas funções dispostas no art. 103 da CF/88, e por meio delas elaborou uma resolução referente ao tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito judiciário.

Esta Resolução implantou a política judiciária nacional de tratamento de solução consensual de conflitos, sendo de grande importância para a desjudicialização e para combater a incapacidade do Estado em atender todas as demandas propostas, com o objetivo de diminuir a morosidade processual. Essa nova política instruiu os tribunais de justiça dos Estados a implantarem programas de incentivos à autocomposição de litígios e à pacificação social, como a conciliação e a mediação.

Não obstante, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução nº 118 de 2014, dispondo sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, com fundamento ao acesso à justiça constitucionalmente assegurado a todos os cidadãos brasileiros (BRASIL, 2014, online). Também, o CNMP editou a Resolução nº 150 de 2016, prevendo a criação de Núcleo de Solução Alternativa de Conflitos, com o objetivo de alastrar as formas de resolução alternativa e consensual de conflitos (BRASIL, 2016, online).

Seguindo a perspectiva histórica, o CPC, promulgado em 16 de março de 2015, trouxe grandes novidades sobre o tema, pois consagrou, em seu art. 3º, como norma fundamental, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, devendo sempre

ser estimulada, regulamentando a matéria em vários dispositivos constantes do mencionado diploma legal.

Assim, o CPC/15 faz um convite à sociedade para repensar e romper com o sistema atual de judicialização, reconhecendo o modelo do sistema de multiportas, baseando-se no fato de que não há um modelo principal de solução de conflitos, mas sim de que, em cada caso concreto, deve-se analisar a forma mais eficiente, buscando a sua adequada solução.

Ainda, no mesmo ano de 2015, foi promulgada a Lei Federal nº 13.140, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (BRASIL, 2015, online), com o escopo de exigir um novo comportamento do Estado que envolva a consensualidade, prestigiando a desjudicialização e rompendo com a cultura do litígio.

Por fim, em nível nacional, houve a edição pelo CNJ, do Provimento nº 67 de 2018, que dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro no Brasil, criando mais alternativas para os indivíduos resolverem seus conflitos, de forma pacífica, mais rápida e menos burocrática, assegurado o amplo acesso à justiça e a segurança jurídica.

Nesse sentido, também houve a edição do Provimento nº 72/2018 do CNJ, que incentiva a quitação ou a renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil; e a Recomendação nº 28/2018 do CNJ, que recomenda aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania, como forma de dar efetividade à conciliação e à mediação, como instrumentos de pacificação social, solução e prevenção de litígios.

Assim, é possível afirmar que os meios consensuais de solução de conflitos são essenciais para o amplo acesso à justiça, motivo pelo qual tem se adotado a denominação meio adequados e não alternativos, pois, em certas situações, são considerados mais eficientes do que a sentença judicial, pela possibilidade de adequação da solução à peculiaridade do conflito, à sua natureza diferenciada, às condições e necessidades especiais das partes envolvidas.

3.2.1 Conciliação, mediação e arbitragem

Com base na cultura da judicialização que, muitas vezes, impede o acesso à justiça, os meios adequados de solução de conflitos se destacam, a fim de implementar soluções mais eficientes.

É interessante destacar as palavras do Ministro do STF, Ricardo Lewandowski, em seu discurso de posse na Presidência da Suprema Corte, onde demonstra o interesse de todas as instâncias do Poder Judiciário em promover a resolução dos conflitos por métodos mais harmoniosos:

Procuraremos, igualmente, estimular formas alternativas de solução de conflitos, compartilhando, na medida do possível, com a própria sociedade, a responsabilidade pela recomposição da ordem jurídica rompida, que, afinal, é de todos os seus integrantes. Referimo-nos à intensificação do uso da conciliação, da mediação e da arbitragem, procedimentos que se mostram particularmente apropriados para a resolução de litígios que envolvam direitos disponíveis, empregáveis, com vantagem, no âmbito extrajudicial (LEWANDOWSKI, 2014, p. 05).

Neste contexto, verifica-se que o método mais antigo e mais conhecido no ordenamento jurídico brasileiro é a conciliação, sendo amplamente utilizada dentro do próprio sistema judiciário há muitos anos. Trata-se de uma modalidade de autocomposição, aplicável tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial.

A origem da palavra conciliação vem do latim “*conciliabulum*”, que, nos tempos da Roma antiga, exprimia um local destinado a buscar um acordo (SALLES, 2009, p. 489).

Ainda, no aspecto do direito processual civil, conciliação significa:

a) encerramento da lide feito pelas partes, no processo, por meio de autocomposição e heterocomposição daquela; b) é o método de composição em que um especialista em conflitos faz sugestões para sua solução entre as partes; não é adversarial e pode ser interrompida a qualquer tempo. Pressupõe transigência e é aplicável a todos os conflitos e contravenções (DINIZ, 2017, p. 149-150).

Conforme já exposto anteriormente, no Brasil a conciliação é incentivada desde o Império, apesar da prevalência da cultura de judicialização, onde transferiu-se ao Poder Judiciário a responsabilidade dos julgamentos dos conflitos.

Entretanto, hoje, a sua aplicação difere-se do que foi previsto antigamente, pois a conciliação passou a ser entendida como um procedimento autocompositivo relevante, onde as partes interessadas são assistidas por um terceiro imparcial, que utiliza técnicas adequadas

para auxiliá-los a encontrar uma solução satisfatória para o conflito ora em apreço (NUNES, 2017, p. 88).

Nesse aspecto, a conciliação consiste em uma forma de solução de conflitos, baseada em um acordo de vontades, onde há um terceiro imparcial, chamado conciliador, que intervém entre as partes, auxiliando, orientando e facilitando a comunicação entre elas, buscando uma solução pacífica e satisfatória, por meio do diálogo, para ambas as partes.

Sobre o assunto, Tartuce (2020, p. 47) dispõe que:

Por tal técnica de autocomposição, um profissional imparcial intervém para, mediante atividades de escuta e investigação, auxiliar os contedores a celebrar um acordo, se necessário expondo vantagens e desvantagens em suas posições e propondo saídas alternativas para a controvérsia, sem, todavia, forçar a realização do pacto. O objetivo da atuação do conciliador costuma ser identificado com a meta de alcançar um acordo que evite complicações futuras, com dispêndio de tempo e dinheiro.

A conciliação é uma solução negocial que possui caráter democrático, garantindo o desenvolvimento da cidadania, de modo que os interessados são os protagonistas da situação. Todavia, essa modalidade é mais indicada quando não há vínculo anterior estabelecido entre as partes, corroborando com o § 2º do art. 165 do CPC/2015.

Como meio alternativo, a conciliação traz vantagens tanto para as partes quanto para o sistema jurídico, já que o litígio é resolvido sem necessidade de se movimentar toda a máquina judiciária, bem como traz soluções mais rápidas, que acabam sendo benéficas para todos, tendo em vista a sobrecarga do Poder Judiciário e as altas despesas a serem suportadas pelas partes, durante a tramitação do processo.

Os princípios que norteiam a conciliação, estão expressos no art. 166 do CPC/2015, *in verbis*:

Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

§ 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

§ 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.

§ 3º Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição.

§ 4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais. (BRASIL, 2015, online)

Quanto ao princípio da independência, os conciliadores exercem sua função de maneira independente, livres de qualquer pressão. No princípio da imparcialidade será um terceiro alheio, que age de forma imparcial, mantendo a neutralidade, não sendo permitido ter qualquer tipo de relacionamento com as partes. Importante destacar que a imparcialidade não é afetada pelo fato de se aplicar técnicas negociais, com o fim de proporcionar um ambiente favorável à autocomposição (NEGRÃO, 2015, p. 460).

O princípio da autonomia de vontade, segundo o art. 166, § 4º, do CPC/2015, as partes podem definir as regras do procedimento conciliatório, a fim de atender as especificidades do caso concreto, desde que não sejam contrárias ao ordenamento jurídico. Ainda, baseado nesse princípio, ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de conciliação, pois ele é facultativo.

O princípio da confidencialidade impõe o dever de guardar sigilo do conflito instaurado e de todas as informações produzidas no curso do procedimento, tanto pelas partes quanto pelos conciliadores e todas as pessoas envolvidas, não podendo ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes. Já o princípio da oralidade trata da comunicação entre o conciliador e as partes verbalmente.

Por fim, quanto ao princípio da informalidade e da decisão informada, o primeiro dispõe que os procedimentos de conciliação não são rígidos, podendo seguir as regras estabelecidas livremente pelas partes, admitida a criatividade; o segundo estabelece que as partes devem ter plena consciência dos seus direitos e a realidade que elas se encontram, quando do início do procedimento, para que possam alcançar uma composição livre (NEGRÃO, 2015, p. 460).

Nesse sentido, os conciliadores exercem um papel importante para manter a concordância entre as partes, podendo ser eles conciliadores judiciais que atuam nas audiências de conciliação nos fóruns, em processos judiciais, conforme está previsto nos arts. 165 a 175 do CPC/2015; e conciliadores extrajudiciais, conforme previsão no Provimento nº 67 de 2018 do CNJ.

O conciliador é um negociador do litígio, condutor do diálogo, o qual pode até sugerir soluções para a resolução do conflito, entretanto, a decisão final é sempre das partes envolvidas, tornando um procedimento autocompositivo.

Cabe lembrar que a autocomposição é quando o conflito é solucionado pelos próprios envolvidos, que buscam através do diálogo, solucionar seus problemas, restaurando suas relações, sem interferências.

Assim, a conciliação é uma escolha das partes que são livres para decidirem o conflito da forma que lhes convierem. Vale ressaltar que a decisão proferida pelo conciliador pode ser homologada pelo juiz, tornando-se um título executivo judicial, que, por sua vez, não cumprido poderá ser executado. Todavia, é plenamente possível, e até recomendável, a conciliação extrajudicial, sem a necessidade de homologação, tornando-se um título executivo extrajudicial, que também é passível de execução.

A mediação também é um método autocompositivo e alternativo de solução de conflitos, onde as partes envolvidas buscam a intervenção de um terceiro mediador para reestabelecer o diálogo e chegarem a um acordo acerca do problema.

Tartuce (2020, p. 50) conceitua a mediação como:

Mediação é o meio consensual de abordagem de controvérsias em que uma pessoa isenta e devidamente capacitada atua tecnicamente para facilitar a comunicação entre as pessoas e propiciar que elas possam, a partir da restauração do diálogo, encontrar formas proveitosas de lidar com as disputas.

Como a conciliação, a mediação é um método que conta com um terceiro imparcial entre as partes, com o intuito de apenas auxiliar os envolvidos para que estes reestabeleçam o diálogo, de modo que eles enxerguem, por si mesmos, outros aspectos do impasse e cheguem a uma solução.

O art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 13.140/2015 dispõe que: “Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (BRASIL, 2015, online).

A mediação pode ser judicial ou extrajudicial, motivo pelo qual o mediador pode ser contratado diretamente pelas partes ou indicado, sendo remunerado ou voluntário. Todavia, não pode ter qualquer interesse direto ou indireto nos fatos discutidos. Por isso, é imprescindível que haja uma norma ética a pautar seu comportamento (SALLES, 2021, p. 63).

Dessa forma, o mediador, além de ajudar as partes a compreender melhor o conflito, ele as incentiva a exercitar o ouvir, o falar e o refletir, minimizando os efeitos emocionais mais intensos e as possíveis agressões verbais. Também é de sua responsabilidade encontrar o local mais adequado para o desenvolvimento dos trabalhos e zelar pela atmosfera favorável para a composição.

Uma das falácias sobre os métodos adequados de solução de conflitos é que, em razão de sua informalidade, eles não têm procedimentos e nem regras a serem seguidas. Nesse sentido, salienta-se que a mediação, assim como a conciliação, também é pautada pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada, conforme disposto no já mencionado art. 166 do CPC/2015.

Ainda, além dos princípios, também há regras a serem seguidas, nos termos do CPC/2015, como da Lei nº 13.140/2015, que traz os atos e procedimentos a serem seguidos, tanto na mediação, quanto na autocomposição, nos casos de pessoas jurídicas de direito público.

Costuma haver confusão entre a conciliação e a mediação, sendo que a primeira consiste em uma atuação mais ativa do conciliador, sugerindo soluções efetivas a serem escolhidas pelas partes, pois não há qualquer relacionamento anterior entre elas; e a mediação consiste em uma atuação um pouco mais passiva do mediador, de modo a facilitar que as partes construam a solução juntas, pois nestes casos há um vínculo anterior entre as partes envolvidas.

Há ainda, quem entenda que os institutos são sinônimos, mas na mediação o mediador procura criar as condições necessárias para que as próprias partes encontrem a solução, não intervindo no sentido de adiantar alguma proposta de solução; na conciliação, o conciliador interfere podendo sugerir algumas soluções para o conflito (TARTUCE, 2020, p. 52)

Dessa forma, resta claro que, para a mediação, é necessário profissionais capacitados, que possibilitem a satisfação das partes envolvidas quanto a resolução final, satisfação essa financeira e emocional, sem a necessidade de movimentar a máquina judiciária e, conseqüentemente, ocasionando a redução de números de processos em trâmite perante o Poder Judiciário.

Por fim, a arbitragem é um método de resolução de conflitos caracterizado pela sua forma eminentemente privada, onde as partes interessadas, por convenção contratual, recorrem ao auxílio de um terceiro imparcial que, por meio de regras e procedimentos próprios, proclama uma decisão, encerrando a querela (OLIVEIRA; FRAGA, 2021, p. 326), conforme os mecanismos estabelecidos pela Lei de Arbitragem, qual seja, a Lei Federal nº 9.307/96, alterada posteriormente pelo novo CPC/2015.

A arbitragem também é considerada um método adequado de solução de conflitos, porém de natureza heterocompositiva, ou seja, é o meio de solução de conflitos em que um terceiro imparcial define a solução do litígio, com caráter impositivo.

Tartuce (2020, p. 54) define a arbitragem como:

(...) um antigo método de composição de controvérsias consistente na escolha pelas partes de uma terceira pessoa para definir o destino da controvérsia. Seu uso se verificou longamente no Direito romano, tanto no período das ações da lei quanto no período formulário; a atividade do pretor se limitava a admitir ou não a dedução da querela em juízo. Sendo positivo seu juízo, passavam às partes a escolha do arbiter para definir a questão.

Na arbitragem, a decisão sobre o conflito será proferida por um terceiro de confiança, denominado arbitro, que, embora desprovido de poder estatal (pois não integra o quadro dos agentes públicos), profere decisão com força vinculativa.

No ordenamento jurídico brasileiro, o objeto do conflito submetida à arbitragem deve sempre corresponder a direitos patrimoniais disponíveis, tendo sido eleita a via arbitral por pessoas capazes de contratar, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.307/1996. Nesse sentido, o art. 18 dispõe que o árbitro escolhido pelas partes é o juiz de fato e de direito do litígio, não ficando sua decisão sujeita a recurso ou homologação perante o Poder Judiciário (BRASIL, 1996, online).

As principais características da arbitragem, nas palavras de Oliveira e Fraga (2021, p. 327), “são coercibilidade, capacidade de pôr fim ao conflito, possibilidade de execução da sentença proferida na esfera arbitral pelo Poder Judiciário como se sentença judicial fosse e a irrecurribilidade da sentença arbitral”.

Ainda, quanto ao procedimento, não há estabelecido um prazo específico para o encerramento do procedimento arbitral, porém o art. 23 da Lei dispõe que a decisão será proferida no prazo estipulado pelas partes, e, havendo omissão nesse ponto, o prazo será de seis meses (BRASIL, 1996, online). A referida lei ainda confere força vinculante à Cláusula arbitral, sendo obrigatório seu cumprimento e ainda reconhece a sentença arbitral mesma eficácia da sentença judicial, não sendo necessário homologação, nos termos do art. 31 (BRASIL, 1996, online).

Apesar desse instituto ter sido várias vezes criticado, a vantagem da arbitragem tem se mostrado cada dia mais visível na sociedade, principalmente no que tange a flexibilidade e agilidade do procedimento arbitral.

Nesse contexto, a constitucionalidade da arbitragem já foi questionada perante o STF em 2001, tendo em vista a exclusão da apreciação da lesão pelo Poder Judiciário, por ser o árbitro o juiz natural da causa. No julgamento, reconheceu-se o poder das partes para, no exercício de sua autonomia e nos termos da lei, optarem validamente pela via arbitral como

meio idôneo de solução de controvérsias, e, desde então, a arbitragem se firmou como meio adequado de solução de conflitos envolvendo direitos patrimoniais disponíveis (TARTUCE, 2020, p. 55).

O CPC/2015 também reforçou a constitucionalidade da arbitragem após destacar que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito” sendo “permitida a arbitragem, na forma da lei”, nos termos do art. 3º, § 1º (BRASIL, 2015, online).

Corroborando ainda a aplicação da lei, no ano de 2019, houve a promulgação das Leis Federais n.ºs. 13.867 e 13.966, que possibilitam o uso da arbitragem, ampliando ainda mais o seu uso no ordenamento jurídico, inclusive no âmbito da administração pública.

Quanto à utilização pela administração pública, considerando os princípios da eficiência, da razoabilidade e da continuidade do serviço público, o uso do procedimento arbitral para solução de conflitos, condiz plenamente com o interesse público, não havendo qualquer dúvida sobre a admissão da arbitragem em conflitos envolvendo a Administração Pública direta ou indireta (TARTUCE, 2020, p. 56).

A arbitragem, portanto, é um dos métodos de solução de conflitos, em que as partes definem que um terceiro imparcial ou ainda uma entidade privada, decidiram o conflito no caso em concreto. Essas entidades privadas são as conhecidas Câmaras Arbitrais, que são entidades autônomas especializadas em solucionar conflitos por meio da arbitragem. Elas são compostas por árbitros que são profissionais especializados nas mais diversas áreas e que atuam solucionando as questões que a elas são apresentadas.

Um das principais vantagens da arbitragem é que, além de suas decisões serem mais rápidas que as judiciais, estas se dão de forma mais especializada e adequada ao caso, com o mesmo efeito da sentença judicial.

A escolha pela arbitragem pode ser feita por meio de uma cláusula inserida previamente em um contrato ou posteriormente, sendo acordada entre às partes, por meio de um compromisso arbitral.

Enfim, fica claro que, cada vez mais, a sociedade tem buscado por soluções eficientes e ágeis, e os métodos adequados de solução de conflitos têm se apresentado como uma excelente resposta a essas demandas.

3.2.2 O papel do Código de Processo Civil de 2015 nesse contexto

Uma das principais inovações do CPC/2015, certamente, foi a adequação do sistema processual brasileiro aos princípios e garantias previstos na CF/88. Buscando harmonizar as

normas constitucionais, como os princípios do acesso à justiça, da razoável duração do processo, da eficiência e do contraditório, o CPC/2015 alinhou-se ao conceito do professor *Sander* de Justiça Multiportas.

Além do acesso jurisdicional através do processo judicial, o CPC/2015 estimula a utilização de métodos de solução consensual de conflitos, como a conciliação e a mediação, bem como reconheceu a arbitragem como método alternativo plenamente válido.

Dessa forma, o CPC/2015 já inaugura a ideia de um sistema multiportas, em seu art. 3º, esclarecendo as principais alternativas ao procedimento comum, qual seja, a conciliação, a mediação e a arbitragem. Trata-se de uma novidade em relação ao CPC/1973, constatando-se que a solução jurisdicional tradicional está em conjunto com a absorção de métodos alternativos, proporcionando uma solução integrada de litígios, trazendo efetividade e celeridade, bem como garantindo o princípio constitucional do acesso à justiça.

Nesse contexto, o § 2º do art. 3º do CPC/2015 determina que "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" (BRASIL, 2015, online).

Com a leitura geral das referidas normas, verifica-se que o objetivo é garantir o devido processo legal, enquanto assegura direitos fundamentais, primando pelo equilíbrio entre as partes e por uma tutela constitucionalmente adequada. O CPC/2015 incentiva uma postura pacificadora e cooperativa, ao trazer a designação obrigatória de audiência de conciliação e mediação.

Na parte geral, além do art. 3º, do CPC/2015, que traz os métodos alternativos como normas fundamentais, existem diversos outros dispositivos corroborando com esse entendimento, como o art. 139, que trata do papel do juiz no processo. O CPC/1973 impunha ao juiz a tentativa de conciliar as partes a qualquer tempo, de modo que esse artigo não chega a ser uma grande novidade. Todavia, há uma mudança terminológica: o inciso V, em vez de se utilizar da expressão "conciliação", utiliza a expressão "autocomposição", o que engloba qualquer método alternativo que contenha essa característica de resolução (BRASIL, 2015, online).

Nesse sentido, preceitua Gajardoni et al. (2022, p. 253): "o art. 139, V, do CPC, coloca entre os deveres do juiz, na presidência do processo, o de tentar, a todo tempo, a conciliação e a mediação, preferencialmente, com auxílio de conciliadores e mediadores". Assim, para viabilizar o disposto no artigo mencionado, o art. 149 do CPC/2015 inclui, entre os auxiliares da justiça, os conciliadores e os mediadores.

Outra inovação instituída pelo CPC/2015 refere-se à inserção de uma seção completa, qual seja, a seção V, dentro do capítulo dos auxiliares da justiça (capítulo III), dedicados aos conciliadores e mediadores judiciais.

A seção inicia com a criação de CEJUSCs, com o objeto de promover a autocomposição, conforme art. 165 do CPC/2015. A criação desses centros é uma peça-chave para o desenvolvimento do sistema multiportas, onde os CEJUSCs são responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação no âmbito judicial, bem como pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição (GAJARDONI et. al., 2022, p. 255). Estes órgãos são dotados de certa autonomia em relação às unidades judiciais, sendo para alguns considerados essenciais para o funcionamento do modelo proposto pelo CPC/2015, fornecendo a população um serviço de qualidade, mas não o único.

O art. 167 do CPC/2015 admite, além da criação de quadro próprio de conciliadores e mediadores dos tribunais (§ 6º), a existência de câmaras privadas de conciliação e mediação, onde haverá um cadastro nacional com os credenciamentos das mesmas. Do credenciamento das câmaras e do cadastro de conciliadores e mediadores constarão todos os dados relevantes para a sua atuação, como o número de processos de que participou, o sucesso ou insucesso da atividade, a matéria sobre a qual versou a controvérsia, bem como outros dados que o tribunal julgar relevantes, nos termos do § 3º do referido artigo (BRASIL, 2015, online).

Essas câmaras privadas de conciliação e mediação trata-se de empresas privadas adequadamente capacitadas nos termos da lei que poderão operar para a pacificação de conflitos e litígios, não sendo órgãos julgadores. Nesse sentido, evidencia-se que, para além do poder jurisdicional, o atual sistema judiciário brasileiro pode utilizar das modalidades ADR e ODR, anteriormente citadas.

O art. 167 do CPC/2015 traz ainda diversas exigências para a atuação desses conciliadores e mediadores, como a capacitação mínima através de curso realizado por entidade cadastrada, bem como no caso de serem advogados ficam ainda impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que desempenham suas funções (BRASIL, 2015, online).

A autonomia da vontade das partes se reflete na disposição do art. 168 do CPC/2015, que proporciona a livre escolha do conciliador ou mediador que atuará no conflito. No caso de não haver comum acordo, será escolhido um profissional que esteja cadastrado no tribunal, por distribuição (BRASIL, 2015, online).

Existe previsão no CPC/2015 de remuneração específica para os conciliadores e mediadores, conforme parâmetros estabelecidos pelo CNJ, a menos que sejam funcionários

públicos do respectivo tribunal, havendo inclusive a hipótese de atuação voluntária, nos termos do art. 169, § 1º.

Os artigos 170 ao 174 do estatuto processual, especifica as diretrizes a serem seguidas pelo conciliador ou mediador judicial, de modo que são dispostas as hipóteses de impedimento, impossibilidade temporária do exercício da função e a de exclusão do cadastro desses profissionais do respectivo tribunal (BRASIL, 2015, online). Diante disso, o art. 174 prevê a instalação de câmaras voltadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, estabelecidas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a fim de dirimir conflitos envolvendo a Administração Pública e promovendo, quando couber, a celebração de termos de ajustamento de conduta (BRASIL, 2015, online). Essa previsão demonstra que o legislador tem a intenção de não só facilitar a resolução consensual de conflitos no âmbito interno da administração pública, mas também entre o particular e a administração, evitando, assim, demandas judiciais.

No que tange a parte especial do CPC/2015, ao dispor sobre o procedimento comum, o art. 334 trata da audiência de conciliação ou de mediação, regulamentando essa nova fase processual. É uma audiência voltada à solução consensual do conflito antes da apresentação da contestação pelo demandado, sendo mais um estímulo a autocomposição, confirmando mais uma vez a tendência da aplicação dos meios alternativos de solução, de modo que a sentença judicial seria a *ultima ratio*.

Sobre a aplicabilidade deste dispositivo, Gajardoni et al. (2022, p. 492) ensina que:

O art. 334 do CPC só é aplicável ao procedimento comum. Nos procedimentos especiais – inclusive nos Juizados Especiais Cíveis, Federais e da Fazenda Pública (Leis n.º 9.099/1995, n.º 10.259/2001 e n.º 12.153/2009) –, a audiência de conciliação/mediação inaugural só será ato típico do rito se a própria legislação estabelecer, como é o caso das ações de família (art. 695), nas ações possessórias (de força velha) relativas a conflitos coletivos pela posse de imóvel (art. 565) e nos próprios Juizados (art. 20 e ss. da Lei n.º 9.099/1995). Parece não incidir quanto aos procedimentos especiais a regra do art. 27 da Lei de Mediação (Lei n.º 13.140/2015), que estabelece como audiência inaugural de todos os ritos a audiência de mediação judicial. Por conta da integrabilidade das normas sobre mediação do CPC e da Lei n.º 13.140/2015, o regramento especial dos procedimentos especiais prevalece sobre a norma genérica da Lei de Mediação.

Assim, os parágrafos do art. 334 dispõem sobre regras e procedimentos que devem ser respeitados, tornando a audiência de conciliação ou de mediação mais proveitosa, caracterizando-a como importante técnica de resolução de conflitos, acolhendo a tendência de autocomposição pelas partes.

Portanto, a partir da análise dos artigos expostos, é possível concluir que o CPC/2015 apresentou uma cadeia muito ampla de dispositivos que versam sobre os meios voltados para a solução consensual dos conflitos, bem como para a possibilidade de criação de câmaras privadas, buscando a pacificação social.

Nesses termos, denota-se que solucionar um conflito por outras vias, que não pela tutela jurisdicional, seguramente, tem apresentado diversas vantagens. Em um cenário em que o modelo de justiça multiportas seja amplamente viabilizado, atingindo satisfatoriamente a todos, em uma cultura de cooperação recíproca, resulta na redução da quantidade de processos judiciais, desafogando o Poder Judiciário para que este possa julgar as demandas realmente necessárias, com maior qualidade e celeridade, assim como a redução de custo para todos os envolvidos.

Importante salientar que, mesmo diante desse sistema, o Poder Judiciário é e continuará sendo o guardião dos direitos e garantias fundamentais da CF/88, havendo uma potencialização do amplo acesso à justiça de forma efetiva, célere e adequada.

Amparado pelo CPC/2015, o sistema multiportas se apresenta como uma solução possível e eficaz para efetivar o acesso à justiça, na medida em que os litigantes não são adversários, e são mais cooperativos. As soluções alternativas dos conflitos importam em ganhos para ambos os lados, podendo até ultrapassar as partes envolvidas e ocasionar o fortalecimento da cidadania, através da promoção da paz social, da justiça e da solidariedade, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

3.2.3 Análise da Lei de Mediação à luz do Código de Processo Civil de 2015

Após o trâmite prolongado do Projeto de Lei (PL) n° 4.827/1998, em 2011 foi apresentado o PL n° 517 para regular as mediações judiciais e extrajudiciais, tratando-se do Marco Legal da Mediação, de iniciativa do senador Ricardo Ferraço, do Espírito Santo.

A PL n° 517/2011 resultou no PL n° 7.169/2014, com o propósito de uniformizar e compatibilizar os dispositivos do CPC e da Resolução n° 125/2010 do CNJ, regulando os pontos que ainda estavam sem tratamento legal, onde após os debates legislativos, que gerou alterações no texto-base, o PL foi encaminhado à sanção presidencial e deu origem à Lei n° 13.140 de 26 de junho de 2015 (TARTUCE, 2020, p. 283).

O CPC/2015 investiu muito nos métodos consensuais de solução de conflitos, onde a Comissão de Juristas responsáveis pela elaboração do projeto registrou na Exposição de Motivos a intenção de “converter o processo em instrumento incluído no contexto social em

que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação” (BRASIL, 2015, p. 31). Todavia, aparentemente, o legislador não quis deixar que o estatuto processual se tornasse o marco legal sobre o tema.

Diante disso, foi sancionada a referida Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio alternativo de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

O CPC/2015 e a Lei nº 13.140/2015 foram inspirados nas diretrizes da Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos no âmbito do Poder Judiciário, previsto na Resolução nº 125/2010 do CNJ. Ambas tramitaram simultaneamente e foram publicadas em um curto espaço de tempo. Mas, ainda assim, possuem algumas diferenças substanciais em relação a algumas de suas regras.

Essas diferenças devem ser lidas à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-Lei nº 4.657/1942, que, em seu art. 2º, estabelece:

Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º. A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º. Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência (BRASIL, 1942, online).

O artigo mencionado consagra o princípio da continuidade das leis, onde, considerando a data da publicação, a lei posterior é a Lei de Mediação, que adveio três meses após o CPC/2015. Entretanto, por força da *vacatio legis* de um ano, o CPC/2015 só entrou em vigor em março de 2016, ou seja, a Lei de Mediação integrou o ordenamento jurídico antes do novo estatuto processual.

Assim, considerando a Lei de Mediação como posterior, ela teria revogado os dispositivos constantes do CPC/2015? Em sentido inverso, considerando o CPC/2015 como norma posterior, seria ele incompatível com a Lei de Mediação ou regularia inteiramente a matéria, revogando a referida lei? A resposta não parece simples, mas, para a maioria, as disposições discrepantes devem ser compatibilizadas com os preceitos da legislação especial, qual seja a Lei nº 13.140/2015, tendo o CPC/2015 aplicação supletiva no que tange a regulamentação das práticas de mediação.

Nesse sentido, posicionou-se Tartuce (2020, p. 288-289):

É essencial verificar o critério da especialidade; afinal, ante um conflito ele deverá prevalecer sobre o critério cronológico por força do princípio constitucional da isonomia (que enseja a necessidade de prover tratamento peculiar a situações diferenciadas) [...]. E como fica o Novo CPC/2015 nesse cenário? Segundo seu art. 1.046, § 2º, ‘permanecem em vigor as disposições especiais dos procedimentos regulados em outras leis, aos quais se aplicará supletivamente este Código. Sendo a Lei de Mediação uma norma especial, pode-se afirmar que ela regula um procedimento? Sim: embora reconheça ser a informalidade um dos princípios inerentes a tal meio consensual, a lei traz um detalhamento consistente sobre a sequência dos atos a ser observada na mediação – referindo-se, por exemplo, à necessidade de advertência sobre confidencialidade logo no início do procedimento. Pode-se concluir, portanto, que o Novo CPC deve ter reconhecida sua aplicação supletiva no que tange às regras de mediação judicial.

Esclarecida eventuais discrepâncias entre as normas, o art. 1º, parágrafo único da lei, conceitua a mediação como o “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (BRASIL, 2015, online). Em sintonia com o CPC/2015, a Lei nº 13.140/2015, dentre outros princípios, adota o da imparcialidade do mediador, estabelecendo no parágrafo único do art. 5º que o terceiro tem o dever de revelar às partes, antes da aceitação da função, qualquer fato ou circunstância que possa suscitar dúvida justificada em relação à sua imparcialidade para mediar o conflito (BRASIL, 2015, online).

Importante considerar que, conforme consta do art. 3º da lei, pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis; entretanto, havendo consenso das partes sobre direitos indisponíveis, mas transigíveis, é possível a mediação, mas o acordo deverá ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público (BRASIL, 2015, online).

Hoje, no Brasil, além dos quadros próprios de conciliadores e mediadores dos tribunais, já existem empresas dedicadas unicamente para o desempenho da atividade de conciliação e mediação, o que é admitido nos termos da Lei nº 13.140/2015 e do CPC/2015. Essas empresas, além de estarem cadastradas, devem possuir profissionais capacitados através de cursos, onde passam a dominar as técnicas adequadas para ter êxito nos procedimentos.

Por outro lado, os órgãos e entidades da administração pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas, conforme art. 43 da Lei nº 13.140/2015 (BRASIL, 2015, online).

Ainda, a mediação também poderá ser realizada pela internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação à distância, desde que as partes estejam de acordo, nos

termos do art. 46 da Lei nº 13.140/2015 (BRASIL, 2015, online), em sintonia com o desenvolvimento tecnológico em que a sociedade atual está inserida.

A mediação pode ocorrer de forma extrajudicial ou judicial, conforme as regras e procedimentos adotados pela Lei nº 13.140/2015.

A mediação extrajudicial é realizada fora do âmbito judicial, por mediadores independentes ou por instituições voltadas à sua realização, não sendo o caso da mediação no âmbito das serventias extrajudiciais, uma vez que estas possuem regramento próprio, através dos Provimentos nºs. 67/2018 e 72/2018 do CNJ.

Essa modalidade de mediação extrajudicial, também chamada de privada, pode ser classificada como mediação comum, podendo ser conduzida por qualquer pessoa capaz e de confiança das partes, reduzindo tempo e custos na solução de conflitos. Embora normalmente ela seja realizada antes da instauração de um processo judicial, nada obsta que as partes busquem essa alternativa mesmo havendo um processo pendente, podendo requerer a suspensão do processo judicial, enquanto participam das sessões consensuais (TARTUCE, 2020, p. 308).

A Lei de Mediação destinou uma subseção aos mediadores extrajudiciais, trazendo requisitos essenciais a serem observados por quem pretende atuar nesta área, sendo a capacidade de direito do mediador, a confiança das partes e a capacitação em mediação.

No que tange a capacitação, na I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos do CJF, entendeu-se, conforme disposto no Enunciado nº 47, que:

A menção à capacitação do mediador extrajudicial, prevista no art. 9.º da Lei nº 13.140/2015, indica que ele deve ter experiência, vocação, confiança dos envolvidos e aptidão para mediar, bem como conhecimento dos fundamentos da mediação, não bastando formação em outras áreas do saber que guardem relação com o mérito do conflito (BRASIL, 2016, online).

Ainda, na II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos do CJF, restou consignado no Enunciado nº 116 que:

É necessária a oferta de cursos de capacitação frequentes e atuais pelas Escolas Superiores das Instituições do Sistema de Justiça e de outros órgãos da Administração Pública, bem como a exigência de inclusão nas provas de concurso de acesso às carreiras, de matéria versando sobre a desjudicialização de conflitos e sobre o acesso à justiça célere, eficiente e desburocratizado por meio das demais formas de composição dos litígios (BRASIL, 2021, online).

A Lei de Mediação destaca também, no art. 10, que as partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos, e, comparecendo uma das partes acompanhada de

advogado ou defensor público, o mediador suspenderá o procedimento até que todas estejam devidamente assistidas (BRASIL, 2015, online).

Quanto aos procedimentos a serem adotados para a mediação extrajudicial, esta tem início através do envio de uma carta convite, nos termos do art. 21 da Lei nº 13.140/2015:

Art. 21. O convite para iniciar o procedimento de mediação extrajudicial poderá ser feito por qualquer meio de comunicação e deverá estipular o escopo proposto para a negociação, a data e o local da primeira reunião.

Parágrafo único. O convite formulado por uma parte à outra considerar-se-á rejeitado se não for respondido em até trinta dias da data de seu recebimento (BRASIL, 2015, online).

Ressalta-se que é possível que as partes prevejam no contrato uma cláusula de mediação, por meio da qual as partes se comprometem a tentar resolver os litígios objeto do contrato, por meio da mediação, antes de buscarem o Poder Judiciário, conforme o art. 22 da Lei nº 13.140/2015.

Por fim, as partes podem prever que só poderão ajuizar uma ação judicial ou iniciar um procedimento arbitral, após o terminado de período determinado para a mediação ou até o implemento de determinada condição. Havendo previsão nesse sentido, caso uma das partes não respeite o convencionado, a ação ou procedimento arbitral será suspenso, conforme o acordado, tendo em vista o disposto no art. 23 da Lei nº 13.140/2015.

A mediação judicial ocorrerá no curso de uma demanda já instaurada, sendo conduzida por mediadores judiciais, previamente cadastrados e habilitados segundo as regras do Tribunal, o qual se encontra vinculado, designados pelo juiz da causa ou indicados pelo CEJUSC.

O art. 11 da Lei nº 13.140/2015 dispõe que:

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça (BRASIL, 2015, online).

Ao contrário dos mediadores extrajudiciais, os judiciais precisam cumprir todos os requisitos elencados acima, e só posteriormente poderão requerer sua inscrição no cadastro nacional e no cadastro do Tribunal de Justiça Estadual e Federal correspondente.

O art. 25 da Lei nº 13.140/2015 deixa expresso que “na mediação judicial, os mediadores não estarão sujeitos à prévia aceitação das partes, observado o disposto no art. 5º desta Lei” (BRASIL, 2015, online). Entretanto, o art. 168, § 1º, do CPC/2015 dispõe que as partes podem escolher livremente, e de comum acordo, a câmara privada de mediação e conciliação, o mediador e o conciliador, sendo que estes dois últimos não precisam estar cadastrados no Tribunal respectivo.

Trata-se de um ponto polêmico, onde, conforme já exposto, no que tange ao conflito das normas, deve prevalecer a Lei de Mediação, por ser lei específica em detrimento do CPC/2015; entretanto, aparentemente, a regra prevista no CPC/2015 parece ser mais coerente, pois o sucesso da mediação depende da relação de afinidade e confiabilidade estabelecida entre as partes e o mediador, se fazendo necessário maiores discussões sobre a matéria.

Frisa-se que os impedimentos e suspeições aplicáveis aos magistrados, também se aplicam aos mediadores, devendo estes atuarem com imparcialidade, nos termos do art. 5º da Lei de Mediação.

No que tange ao procedimento da mediação judicial, eles estão previstos entre os arts. 24 a 29 da Lei de Mediação e, diferentemente da mediação extrajudicial, na judicial as partes deverão ser assistidas por advogados ou defensores públicos, ressalvadas as hipóteses previstas nas Leis nºs. 9.099, de 26 de setembro de 1995, e 10.259, de 12 de julho de 2001; devendo ser concluído em até sessenta dias, contados da primeira sessão, salvo quando as partes, de comum acordo, requererem sua prorrogação (BRASIL, 2022, online).

O capítulo II da Lei de Mediação versa sobre a autocomposição de conflito em que for parte o Poder Público, onde a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, com competência para:

Art. 32. (...) I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;
II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (BRASIL, 2022, online).

A criação das câmaras de prevenção e resolução de conflitos não representa propriamente uma novidade no âmbito da União, vez que a Advocacia-Geral da União (AGU) instituiu, no ano de 2007, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). Aqui, o que se destaca é a possibilidade de as câmaras avaliarem a admissibilidade

de composição consensual dos conflitos, envolvendo particulares e as pessoas jurídicas de direito público.

Verifica-se que, se bem utilizada, esse modelo permitirá que as matérias já pacificadas pelos tribunais e as demandas repetitivas sejam sanadas consensualmente, reduzindo a quantidade de demandas judiciais.

Assim, feito um estudo da Lei de Mediação e suas implicações, passa-se a estudar a mediação e a conciliação inseridas nos serviços notariais e registrais.

4 A MEDIAÇÃO E A CONCILIAÇÃO INSERIDA NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRARIAIS

Visto alguns dos problemas referentes ao acesso à justiça, a necessidade da desjudicialização, a normatização, e entendidos os conceitos e regras gerais quantos aos meios adequados de resolução de conflitos, há que se buscar maneiras de se ampliar ainda mais a aplicação destes meios, em prol do amplo acesso à justiça, a pacificação social e do descongestionamento do Poder Judiciário.

Como resposta à cultura da judicialização, foi demonstrado até o presente capítulo, baseado em vastas legislações e doutrinas supracitadas, bem como pelas estatísticas colacionadas pelo CNJ no seu relatório Justiça em Números, que a conciliação e a mediação, como meios alternativos de resolução de conflitos, têm ganhado significativo espaço no mundo jurídico.

Assim, uma das maneiras de ampliação da utilização da mediação e da conciliação apresentada, é por meio do auxílio dos notários e registradores, profissionais do Direito, dotados de fé pública e de capacidade técnica e jurídica que há anos vêm recebendo novas atividades e atribuições por parte do Poder Judiciário, sempre de forma a melhorar os serviços públicos, gerando economia, segurança e desburocratização.

Como exemplos dessas novas atividades e atribuições recebidas pelos notários e registradores, tem-se a inscrição do CPF na Receita Federal do Brasil (RFB) realizada diretamente pelos registradores civis, no momento do registro de nascimento; a alteração de prenome e gênero de pessoas transgênero, também diretamente pelos registradores civis; a possibilidade do procedimento da usucapião extrajudicial; a possibilidade da realização do inventário e partilha extrajudicialmente; dentre muitas outras atividades.

Essas novas atribuições têm alcançado considerável êxito, tendo em vista que as serventias extrajudiciais vêm sendo consideradas, nos últimos anos, uma das instituições mais confiáveis do país.

Ainda, além do sucesso das novas atribuições já destinadas aos serviços extrajudiciais, destaca-se que há em tramitação PLs que visam também a desburocratização e prestigiam a capilaridade da atividade notarial e registral, como, por exemplo, o PL nº 6.204/2019, apresentado pela então senadora da República, Soraya Thronicke (PSL-MS), o qual dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial (BRASIL, 2019, online), que se convertida em lei, modificará o cenário da jurisdição

nacional, transferindo a competência de determinados processos de execução, do Estado-Juiz aos Tabeliães de Protesto.

Conforme brilhantemente dispõe Figueiredo Júnior (2019, online):

Vale destacar que o projeto da senadora Thronicke toma por base o exitoso modelo português e desenvolve-se em sintonia harmoniosa com as necessidades brasileiras, a começar pela utilização da expertise dos tabeliães de protesto que, sabidamente, prestam serviços de qualidade diferenciada, seguindo a linha do que há 15 anos já vem se realizando no Brasil acerca da delegação de atividades fundamentalmente "administrativas", até então praticadas pelo estado-juiz, como se verifica com a extrajudicialização da retificação do registro imobiliário do (lei 10.931/04), do inventário, da separação e do divórcio (lei 11.441/07), da retificação de registro civil (lei 13.484/17) e da usucapião instituída com o CPC/2015 (art.1.071 - LRP, art. 216-A.

Apesar do PL destinar as execuções civis apenas aos Tabeliães de Protesto, com todo respeito, entende-se que tal atribuição deveria ser destinadas a toda classe notarial e registral, visto que, conforme será demonstrado a diante, todos os municípios da federação possuem um Registro Civil das Pessoas Naturais e/ou Tabelião de Notas, onde estas serventias funcionariam como *longa manus* do Poder Judiciário.

Entretanto, essa nova reconfiguração do papel dos delegatários das serventias extrajudiciais, através da previsão de novas funções em decorrência da desjudicialização, precisa vir acompanhada de uma nova dinâmica na interação entre os operadores do Direito.

Portanto, neste capítulo, será abordado o regime jurídico da atividade notarial e registral, questões quanto à regulamentação do CNJ e dos Estados brasileiros, bem como os benefícios da atuação dos notários e registradores como mediadores e conciliadores.

É importante disseminar, também, no âmbito das serventias extrajudiciais, a cultura de pacificação social e da utilização de métodos adequados de resolução de conflitos, como formas de amplo acesso à justiça.

4.1 Regime jurídico da atividade notarial e registral e suas diferenças com a função do conciliador

Em algum momento da vida, seja no nascimento de uma pessoa, como na compra e venda de um bem imóvel e seu registro, ou ainda quando do protesto de um título, todo cidadão passará por uma serventia extrajudicial, mais conhecida como cartório, com o objetivo de assegurar a existência, validade e eficácia do um ato ou fato jurídico.

A expressão “cartório” tem origem nos séculos passados, onde já havia pessoas responsáveis pela escrituração de documentações, as quais declaravam sua validação e forneciam segurança para os atos praticados.

Em sentido terminológico, a expressão “cartório”, em língua portuguesa, provem de origem greco-latina, que conforme Jacomino (2015, online) esclarece:

O núcleo da palavra é CHARTÆ, CHARTA, carta, chartula. Na idade média, os importantes documentos notariais, alguns apógrafos [1], outros originais, eram conglomerados em coleções denominadas cartulários – donde cartários, do baixo latim chartulatium, de chartula, que vem de nos dar a belíssima cartório. De pequenas coleções depositadas em igrejas, mitras, mosteiros, arquivos reais etc., muitas vezes em pequenos arquivos ou escritórios, a palavra sofre mutações e chega, em plena maturidade, à denominação da complexa instituição encarregada do registro público, garantindo a publicidade, eficácia, autenticidade, segurança dos atos e negócios jurídicos. Essas coleções serviram também para conservar os documentos lavrados pelos tabeliães medievais, evitando-se, assim, a dispersão e é justamente a existência de cartórios que se tem permitido, ao longo dos séculos, que se possam conhecer e recompor eventualmente os documentos originais que se perderam.

Com o avanço da sociedade e as várias funções que foram sendo criadas ao longo do tempo, a definição de cartório tornou-se algo genérico, remetendo a diversos tipos de serviços, dos quais não se confundem, com suas atribuições e legislações próprias.

Nesse sentido, Silva (2000, p. 155):

Cartório, na terminologia forense, tem significação de determinar, genericamente, toda espécie de ofício ou escrivania judicial, assim se compreendendo os tabelionatos, os registros e demais ofícios de serventia pública. É, pois, sentido que se vem generalizando, e toda repartição de escrivão judicial ou de notário público, se distingue, também, por esta designação, embora, tecnicamente, se costume dar a cada espécie a denominação que lhe é própria: escrivania para a repartição ou estabelecimento do escrivão, tabelionato, para o notário ou tabelião, reservando-se mais propriamente o cartório para os ofícios de registro público.

Na presente obra, utilizou-se predominantemente o termo “serventias extrajudiciais”, pois a maioria dos autores entendem que é a designação tecnicamente mais adequada, conforme consta da Lei nº 8.935/1994, que é considerada o Estatuto dos Notários e Registradores, entretanto, o termo “cartório” também é amplamente utilizado e aceito.

Esclarecido o uso do termo “cartório”, salienta-se que trazer toda a história e nuances da atividade notarial e registral foge ao tema objeto de estudo; entretanto, é importante lembrar que o Notário e o Registrador são considerados agentes imparciais de segurança jurídica e pacificação social há muitos anos, motivo pelo qual será estabelecido um breve histórico do início da atividade, até os dias atuais.

Assim, voltando na história, muitos autores remontam a atividade notarial e registral aos escribas egípcios e hebreus. Brandelli (1988, p. 26-27), discorrendo sobre a evolução histórica do serviço notarial, destaca o trabalho dos escribas na civilização egípcia e hebraica:

Na civilização egípcia, encontra-se o mais prisco antepassado do notário, qual seja, o escriba. Os escribas pertenciam às categorias de funcionários mais privilegiados e lhes era atribuída uma preparação cultural especialíssima e, por isso, os cargos recebiam o tratamento de propriedade privada e, por vezes, se transmitiam em linha de sucessão hereditária. Eram eles que redigiam os atos jurídicos para o monarca, bem como atendiam e anotavam todas as atividades privadas. No entanto, como não eram possuidores de fé pública, havia a necessidade de que os documentos por eles redigidos fossem homologados por autoridade superior, a fim de alcançar valor probatório.

No Brasil, na época colonial, os registros de nascimento e óbito eram eclesiásticos e restritos aos católicos, pois essa atividade ficava a cargo da Igreja, razão pela qual era chamado de registro paroquial. A única forma de casamento também era o católico, que era lavrado no livro competente pároco, conforme estabelecido pelo Concílio Tridentino (KÜMPEL; FERRARI, 2017, p. 354). Esses registros tinham reconhecidos os seus valores jurídicos, porque não havia, à época, o Registro Civil a cargo do Estado.

Em 1851, através do Decreto nº 798, houve o primeiro regulamento do Registro Civil, porém ainda sob responsabilidade da Igreja católica, sendo que em 1861 foi instituído o registro de nascimento, casamento e óbito para os não católicos, a partir do Decreto nº 1.144/1861 e do Decreto nº 3.069/1863.

Entretanto, o processo de implantação do Registro Civil foi extremamente difícil e, somente em 1888, através do Decreto nº 9.886, foi devidamente implantado o Registro Civil no Brasil, tornando obrigatório o registro de nascimento, casamento e óbito em ofícios do Estado, criados e delegados a agentes privados (KÜMPEL; FERRARI, 2017, p. 355-356).

Com a Proclamação da República e com a promulgação da CF/1891, a qual destacou que o Brasil é um país Laico, o Estado separou-se da Igreja, sendo implantado definitivamente o Registro Civil das Pessoas Naturais, com perda da eficácia do registro paroquial, tomando para si toda a atividade referente aos Registros Públicos.

Quanto aos notários, segundo Brandelli (1998, p. 45), o primeiro tabelião foi Pero Vaz de Caminha, português que documentou a descoberta do Brasil e a posse da terra, traduzindo-se no único documento oficial da descoberta do Brasil.

Observa-se que não há que se falar em evolução legislativa no Brasil, durante o período colonial, porque adotava-se a mesma legislação vigente em Portugal, tendo como última norma portuguesa vigente as Ordenações Filipinas.

Kümpel e Ferrari (2017, p. 97) esclarecem que a atividade notarial do Brasil teve início com D. João III, pois com o descobrimento do Brasil, a coroa portuguesa adquiriu o título originário da posse sobre o território, e deu início a doações de faixas de terras aos donatários, por meio das cartas sesmarias, criando o regime das capitânicas hereditárias, as quais foram doadas aos nobres e as pessoas de confiança do Rei, que tinham a função de administrar, colonizar, proteger e desenvolver a região. Foi nesta mesma época que também se inicia a história do Registro de Imóveis no Brasil.

Nesse sentido, D. João III atribuiu a Martim Alfonso de Souza poderes para, além de doar porções de terra com a finalidade de povoar e colonizar a terra, poderes para delegar aos oficiais e tabeliães, à prática de atos do império, efetivando-se a atividade notarial e registral imobiliária (KÜMPEL; FERRARI, 2017, p. 98).

Porém, ante o fracasso do modelo, com exceção às capitânicas hereditárias de Pernambuco e São Vicente, o Rei de Portugal criou novo sistema administrativo para o Brasil, denominado Governo-Geral, objetivando a centralização administrativa, que implicou em sistemática redução dos poderes dos donatários.

Em 1822, quando o Brasil se tornou independente de Portugal, vigorava as Ordenações Filipinas, e no primeiro parágrafo do Título LXXVIII do Primeiro Livro dessas Ordenações ficou estabelecido que: "Em qualquer cidade, vila ou lugar, onde houver casa deputada para os Tabeliães de notas, estarão nela pela manhã e à tarde, para que as partes, que os houver mister para fazer alguma ura, os possam mais prestes achar".

Em 1827, foi editada lei, que em seu art. 2º dispunha que: "Todos os officios de justiça, ou Fazenda, serão conferidos, por titulos de serventias vitalicias, ás pessoas, que para elles tenham a necessaria idoneidade, e que os sirvam pessoalmente; salvo o acesso regular, que lhes compellir por escala nas repartições, em que o houver" (BRASIL, 1827, online). Assim, é nesse momento histórico que surge a ideia de vitaliciedade das serventias, a qual permanece válida no ordenamento jurídico brasileiro, porém não se pode dizer quanto à forma de ingresso na atividade e da aptidão do Tabelião e do Registrador.

Percebe-se, ao longo da história que, diante da complexidade das tarefas dos Registradores e Tabeliães, não se dava a devida importância a atividade, onde, naquela época, já se exigia preparação técnica adequada para o exercício dela, tendo em vista que as relações socioeconômicas estavam ficando cada dia mais complexas.

Brandelli (1988, p. 52), trazendo duras críticas sobre aquela realidade, afirma que:

Não é à-toa, mas fruto desta política notarial encravada malfadadamente em nosso Estado, que hoje reina entre nós a mais absoluta obscuridade a respeito da instituição notarial e de sua função, sendo ela por isso não raras vezes, objeto de devaneios infundados, que ora pretendem reduzir o alcance de sua função, ora pretendem, até mesmo, estirpá-la do seio social, sob os mais franzinos argumentos, em regra, desprovidos de fundamento jurídico. Não raras vezes aventou-se sobre a burocratização, a estatização dos serviços notariais, o que, note-se, não prosperou por fatores diversos, como por exemplo, a inviabilidade para os cofres públicos ou a diminuição da qualidade dos serviços, que prejudicaria o público usuário.

No entanto, apesar de algumas legislações e regulamentações esparsas, apenas em 1973 foi promulgada a Lei de Registros Públicos, qual seja, a Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os Registros Públicos e encontra-se em vigência até os dias atuais.

Importante destacar que a referida lei não faz menção aos Tabeliães de Notas e de Protesto, mas somente aos registros, contextualizando e tipificando os tipos de registros que seriam ali regulamentados, nos termos do art. 1º, que assim dispõe:

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes:

I - o registro civil de pessoas naturais;

II - o registro civil de pessoas jurídicas;

III - o registro de títulos e documentos;

IV - o registro de imóveis.

§ 2º Os demais registros reger-se-ão por leis próprias [...] (BRASIL, 1973, online).

A hereditariedade era característica presente no modelo anterior à CF/88, e dava-se no caso de morte ou aposentadoria do titular, onde havia o repasse da delegação do serviço público. Entretanto, tendo em vista que a delegação é uma forma de descentralização do serviço, que se trata da transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração, podendo ser ela legal ou por meio de particulares em colaboração com o Estado, fica claro que esta modalidade tem um caráter personalíssimo (CARVALHO FILHO, 2016, p. 360-363). Esta característica intrínseca à delegação se contrapõe à sucessão da delegação por hereditariedade, fazendo-se necessária uma nova delegação por parte do delegante, o que não ocorria.

Diante desse contexto, a atividade notarial e registral no Brasil só veio a ter um tratamento constitucional adequado, a partir da CF/88, que promoveu uma ruptura com o sistema de estruturação político-social até então mantido pelo Brasil, trazendo uma nova estrutura que visa atender aos princípios da moralidade e eficiência da Administração Pública, onde os serviços prestados pelos Notários e Registradores brasileiros são considerados serviços públicos, porém em caráter privado.

Antes de analisar o dispositivo constitucional que trata da atividade notarial e registral, é preciso distinguir o Direito Notarial do Direito Registral, haja vista serem diversas, porém, ao mesmo tempo, simétricas entre si.

A atividade notarial e registral tem como principal função a prevenção de litígios, sendo um importante instrumento de pacificação social. O Notário e o Registrador são dotados de características, como, por exemplo, a imparcialidade e o controle da legalidade, úteis a garantir a segurança jurídica, com objetivo de solucionar a demanda dos particulares sem que haja necessidade de interposição de ação judicial.

O Direito Notarial, em linhas gerais, é o conjunto de normas e princípios que regem a atividade notarial, ou seja, a função do notário, dotada de fé pública, capaz de compatibilizar a vontade das partes, com a técnica juridicamente adequada, garantindo a publicidade, a autenticidade, a segurança jurídica e eficácia do ato praticado.

El Debs (2018, p. 1685) realça muito bem a complexidade e relevância da atividade para a prevenção de litígios:

A função do notário não se restringe apenas em instrumentalizar e autenticar documentos. No exercício de sua função ele exerce o relevante papel de orientador, assessor e conselheiro das partes que o procuram para a formalização de um negócio jurídico. Outrossim, o tabelião, por ser um profissional do direito dotado de fé pública, desempenha um papel de fundamental relevância social ao apreender a real vontade das partes e elaborar um documento em consonância com o ordenamento jurídico. A significância da função notarial se observa em todos os ramos do direito, e notadamente na prevenção de litígios realizando, desse modo, um nobre papel de pacificador social.

Assim, a atividade notarial deve ser exercida pelo Tabelião de Notas, detentor do conhecimento técnico necessário das normas jurídicas, para compatibilizar a prática do ato com a vontade livremente manifestada pelas partes que o procuram.

Já o Direito Registral, trata-se do conjunto de princípios e regras que regulam a atividade do registrador, os procedimentos registrares e os efeitos da publicidade registral, tornando os atos públicos e eficazes perante terceiros, sendo a única semelhança com a atividade notarial, a busca pela segurança jurídica preventiva (EL DEBS, 2018, p. 16).

Feita a distinção das atividades, a CF/88 estabeleceu no art. 236 que os serviços notariais e de registros serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, assim transcrito:

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 (BRASIL, 1988, online).

Primeiramente, resta claro que apenas a União detém a competência privativa para legislar sobre Registro Públicos, conforme determinação expressa prevista no art. 22, inciso XXV da CF/88.

Desta feita, a ideia de hereditariedade na atividade foi abolida pela Constituição Cidadã, que inseriu em seu texto a obrigatoriedade de aprovação em concurso público de provas e títulos para ingresso na atividade notarial e registral.

Em relação à fixação de emolumentos, tendo em vista a competência privativa da União, foi promulgada a Lei Federal nº 10.169/2000, estabelecendo normas gerais sobre a percepção de emolumentos, regulamentando o disposto no § 2º do art. 236 retro mencionado. Sendo o Brasil um país continental, com peculiaridades próprias, cada Estado da Federação tem normas e tabelas específicas para a cobrança dos serviços prestados.

Conforme reiteradamente já reconhecido pelo STF, os emolumentos são considerados como espécie taxa, não se confundindo com custas judiciais:

Depois do advento da atual Constituição, pode-se passar a designar por emolumentos à contraprestação remuneratória devida em razão da prestação dos serviços de notas e registros públicos, distinguindo-os, definitivamente, das custas judiciais que, tradicionalmente, era uma designação genérica dotada de um sentido abrangente de despesas processuais que englobavam também os emolumentos das atividades extrajudiciais (PAIVA, 2016, p. 160)

Cumprido ressaltar que os emolumentos são pagos pelos usuários do serviço notarial e registral, demonstrando claramente que esses valores não são provenientes dos cofres públicos, o que se revela de extrema relevância para o movimento de desjudicialização, pois ao transferir para as serventias extrajudiciais atribuições que antes eram de competência exclusiva do Poder Judiciário, além da redução do número de demandas, desonera-se o erário.

Para além de desonerar o erário, os emolumentos acabam também se transformando em receita para o Poder Público. Isso porque, além da remuneração dos delegatários, parte dos emolumentos também se destina aos próprios cofres públicos, os quais são conhecidos como repasses obrigatórios.

Quanto à lei que regulamentará a atividade, tendo em vista que o notário e registrador não são servidores públicos, não estando sujeitos ao regime geral do servidor público, no ano de 1994 entrou em vigor a Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro, que regulamenta a atividade notarial e registral no Brasil. Tal regramento jurídico, conhecido como Estatuto dos Notários e Registradores, se consolidou como um marco histórico, ante a previsão constitucional de uma lei própria regulamentando a atividade.

Conforme disposto no ordenamento jurídico brasileiro, a atividade notarial e registral é exercida por delegação, na modalidade particular em colaboração com o Estado, sendo os notários e registradores classificados como agentes públicos, mas não como servidores públicos.

Vale lembrar que o agente público é gênero, do qual abrange várias espécies, dentre elas os servidores públicos, empregados públicos, agentes políticos e particulares que agem em colaboração com o Estado. Todavia, ainda que haja tal distinção, todas as espécies atuam representantes do Poder Público.

O fato de o serviço ser uma atividade privada não descaracteriza a natureza pública do serviço notarial e registral, porque é através dele que o Estado intervém em certos atos da vida, conferindo a segurança jurídica, entre outros atributos. Ceneviva (2002, p. 23) esclarece que “a Lei nº 8935/1994 resolveu o problema, afirmando que notários e registradores são profissionais do direito, mas praticantes de serviço do interesse público”.

Importante destacar que a delegação da atividade notarial e registral em nada se confunde com os modelos de concessão e permissão dos serviços públicos, uma vez que trata-se de atividade jurídica do Estado, e não uma atividade material, cuja prestação é transferida mediante uma relação contratual.

Assim, a delegação feita ao notário ou registrador é feita à pessoa natural, sendo atividade estatal, de natureza pública, cujo ingresso se dá por concurso público de provas e títulos, não através de processo licitatório.

Ao tratar do regime jurídico da atividade notarial e registral, o então Ministro Ayres Brito, definiu que:

[...] a) trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Traspassada, não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados 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; b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; c) 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; d) para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como ante- cedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; e) são 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 interpartes, 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; f) 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 (BRASIL, 2005, online).

Por fim, como mencionado na decisão acima, a competência para fiscalizar a atividade notarial e registral é do Poder Judiciário, que, no exercício desta atividade, poderá estabelecer normas para a execução da atividade e verificar o cumprimento de obrigações administrativas, tributárias e trabalhistas.

No que se refere à conciliação, conforme disposto no capítulo anterior, esta consiste em uma forma de solução de conflitos, baseada em um acordo de vontades, onde há um terceiro imparcial, que deve estimular as partes a elaborarem suas próprias soluções.

Conciliar implica em participar ativamente da comunicação e aproximação dos indivíduos, que não tem envolvimento emocional, ajudando a pensar em soluções e estimulando as partes a serem flexíveis, para que se chegue a uma conclusão pacífica e eficiente para todos.

A conciliação é a forma mais utilizada Pelo Poder Judiciário brasileiro, e analisando o Relatório Justiça em Números 2022, ano base 2021, foram 11,9% sentenças homologatórias de acordo proferidas, registrando um crescimento de 0,9% em relação ao ano anterior (BRASIL, 2022, online). Constatou-se, ainda, que a Justiça do Trabalho foi o ramo onde a conciliação mais cresceu, solucionando 21% de seus casos por meio de acordo, percentual esse que que aumenta para 33% quando apenas a fase de conhecimento de primeiro grau é considerada (BRASIL, 2022, online).

Nesse sentido, vislumbra-se a importância da atuação do conciliador, que visa estimular a autocomposição, sempre de maneira imparcial, pois não cabe a ele dizer o direito, mas é necessário o conhecimento técnico para que possa conduzir o acordo, tentando trazer paz e justiça aos conflitos que lhe são submetidos (SALLES, 2021, p. 235).

Dentre as principais diferenças entre o Notário/Registrador e o conciliador, é que este último é considerado auxiliar da justiça, de reputação ilibada e que deve ter conduta profissional e social compatíveis com a função, não sendo necessário que seja bacharel em Direito. Quanto à remuneração desse profissional, apesar do CPC/2015 trazer a obrigatoriedade dos conciliadores e mediadores serem devidamente remunerados, a maioria dos Tribunais brasileiros trabalham com voluntários, o que pode contribuir com a desmotivação da atividade. Já, o Notário e Registrador são agentes públicos que exercem, nas palavras de El Debs, El Debs e Silveira (2020, p. 163), o papel de:

[...] a) consultor jurídico, porque assessoram as partes, imparcialmente, para que suas vontades se traduzam em possibilidades jurídicas; b) polícia jurídica, fazendo a prevenção de litígios; e c) redator qualificado, pois reveste de forma jurídica e adequada a vontade das partes. Promove-se assim assistência jurídica, com vistas à segurança jurídica preventiva.

Também, de acordo com o já mencionado art. 236 da CF/88, para o exercício da atividade notarial e registral, é necessária qualificação técnica adequada, exigência essa confirmada pelo Provimento n° 81/2009 do CNJ.

Assim, embora distintas, a atividade notarial e registral e a conciliação compartilham, na realidade, de uma mesma função: a pacificação social, a qual se reflete nos princípios que regem o modo de atuação de seus profissionais.

A dúvida quanto à compatibilidade das serventias extrajudiciais em realizar sessões de conciliação, reside nas bases principiológicas que guiam as atividades, uma vez que a atividade notarial e registral visa garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia de atos jurídicos, de forma solene, obedecendo as formalidades impostas pela lei; já a conciliação, se fundamenta nos princípios da oralidade, informalidade, autonomia da vontade, isonomia entre as partes, busca de consenso e confidencialidade.

Porém, o que mais se verifica são semelhanças, pois conforme o art. 1° da Resolução n° 125/2010 do CNJ: “são princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação” (BRASIL, 2010, online). De forma parecida, o Código de Ética dos Notários destaca serem deveres dos delegatários, conforme art. 3° a “imparcialidade e independência no exercício de sua profissão e o respeito pela livre escolha das partes” (NOTAS, 2015, online). No que diz respeito à confidencialidade, o próprio Estatuto dos Notários e Registradores, em seu art. 30, VI, revela ser dever dos titulares “guardar sigilo sobre a

documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício de sua profissão” (BRASIL, 1994, online).

Portanto, resta evidente que ao Notário e Registrador é inerente a função de prevenir litígios e fomentar a pacificação social, atividade essa compatível com a de conciliador.

4.2 Regulamentação do Conselho Nacional de Justiça

Conforme explanado, devido aos vários desafios que o Poder Judiciário tem enfrentado para garantir o pleno acesso à justiça, vem crescendo a tendência de se garantir esse acesso por meio das serventias extrajudiciais, objetivando que os casos em concreto sejam solucionados de forma mais segura, célere e eficiente, desafogando, também, a máquina judiciária.

O Brasil faz parte do modelo chamado “notariado latino ou da *Civil Law*”, sendo modelo oriundo do Direito Romano, presente em cerca de 89 países, como a Alemanha, França, Japão, Peru, dentre outros, que compõem a União Internacional do Notariado Latino (UINL), tratando-se de uma instituição não governamental, criada em 1948, com o objetivo de promover e coordenar a função e o desenvolvimento da atividade notarial do mundo (KÜMPEL; FERRARRI, 2017, p. 112-113).

Assim como no Brasil, a desjudicialização através da atividade notarial e registral tem sido um fenômeno mundial. Na França, os notários podem abrir testamentos e disciplinar sucessões, nos termos do art. 1007 do Código Civil francês. No Peru, desde 2018, é possível requerer divórcio e separação consensuais diretamente nas serventias extrajudiciais. Verifica-se, assim, que há um fator comum que pode ser observado em grande parte dos países que adotam o notariado latino: a tendência de utilizar os métodos consensuais de solução de conflitos aos serviços notariais e registrais, como forma de desafogar o Poder Judiciário.

Corroborando o assunto, o tema mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais já foram objetos de alguns congressos da UINL, como no XXVII Congresso da União Internacional do Notariado Latino, ocorrido em 2013 na capital peruana:

Considerando el valor añadido de la formación de cada notario, que le confiere sus cualidades de independencia, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, secreto profesional, capacidade de escuchar, de experto en Derecho, experto en técnicas contractuales y que le permite convertirse, de una forma totalmente natural, en un mediador por excelencia; Considerando que el notario podrá ejercer tanto su tradicional papel de prevención de conflictos como también jugar, com competencia y profesionalidad, su papel de mediador para la resolución de conflictos. La Asamblea de Notariados miembros recomienda a los Colegios y Consejos

Nacionales: que cada Estado se comprometa a crear un marco jurídico sobre el recurso a las técnicas ADR para solucionar los contenciosos tanto nacionales como transfronterizos; - que cada Estado pueda beneficiarse de las cualidades naturales como mediador que caracterizan al notario, eliminando los posibles obstáculos jurídicos y/o culturales que impiden a los notarios actuar como mediadores y/o árbitros; [...] - que cada notario pueda mejorar su capacitación profesional gracias a una formación específica que gire en torno a las técnicas de ADR, adquirir mayor conocimiento y familiarizarse con las herramientas de ADR; [...] En síntesis: que el notariado pueda contribuir plenamente y en todo el mundo a GARANTIZAR LA PAZ SOCIAL, tanto antes como después de estipular cada contrato o documento notarial.

Como já mencionado, a fiscalização da atividade notarial e registral é de responsabilidade do Poder Judiciário, a qual cabe ao CNJ, nos termos do art. 103-B, § 4º, I, II e III, da CF/88.

O CNJ é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, buscando consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios (BRASIL, 2018, online).

Diante desse contexto, tendo em vista o poder fiscalizatório e normativo do CNJ, passa-se a analisar detalhadamente os Provimentos nºs. 67 e 72, ambos de 2018, bem como a Recomendação nº 28 daquele mesmo ano.

4.2.1 Provimento nº 67 de 26 de março de 2018

O CNJ, através do Provimento nº 67/2018, regulamentou os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil, compatibilizando suas disposições com a Resolução nº 125/2010 do CNJ, bem como com o CPC/2015 e com a Lei de Mediação.

Um dos objetivos principais do referido Provimento é dar efetividade a conciliação e a mediação, como instrumentos de pacificação social, prevenção e solução de litígios, sendo necessária a organização e uniformização de normas e procedimentos concernentes às serventias extrajudiciais.

É importante destacar que o Provimento nº 67 visa regulamentar o art. 42 da Lei de Mediação, onde o procedimento da mediação e da conciliação, no âmbito das serventias extrajudiciais, serão de adesão facultativa; porém, se o delegatário decidir por prestar o serviço, deverá obedecer os requisitos previstos tanto no mencionado Provimento, como na mencionada Lei de Mediação.

Ainda, o art. 42 da Lei de Mediação limita a atuação dos delegatários para o âmbito de suas competências, o que tem gerado discussões doutrinárias, conforme Barbosa e Silva (2018, online):

Notários e Registradores devem exercer essa nova atribuição relacionada à aplicação específica dessas técnicas, atuando como facilitadores da comunicação e, pela investigação das suas razões, favorecendo a resolução do conflito. Dessa forma, é evidente que não está atrelada a nenhuma especialidade cartorial, tanto que o provimento não fala em distinção por atribuição [...] É certo que essa interpretação favorece a população, pois as Serventias Extrajudiciais estão espalhadas por todo o território e estão presentes até mesmo nos locais mais longínquos. Sem essas restrições, haverá grande ampliação das arenas de solução consensual de conflitos, favorecendo o desenvolvimento da Justiça colaborativa.

De maneira geral, ao regulamentar o art. 42, o Provimento nº 67 não traz a efetiva limitação a atuação dos Notários e Registradores. O art. 13 do referido Provimento apenas estabelece que “o requerimento de conciliação e mediação poderá ser dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro de acordo com as respectivas competências” (BRASIL, 2018, online).

As dúvidas permanecem sobre o alcance da competência de cada serventia extrajudicial, visto que há atos que envolvem mais de um tipo de serventia, gerando questionamentos quanto ao que cada Notário e Registrador poderiam abarcar nas sessões de conciliação e mediação nas serventias de sua titularidade.

Como dito, caso a serventia opte por prestar os serviços de mediação e conciliação, ela deve observar os requisitos do Provimento e da Lei de Mediação, dentre os quais estão a necessidade de autorização do Poder Judiciário, a ser regulamentado pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e pelas Corregedorias-Gerais de Justiça (CGJs) dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 2018, online).

Essa autorização destoa da maioria das previsões normativas pertinentes à gestão das serventias extrajudiciais, pois, em regra, os atos necessários à organização e execução dos serviços independem de autorização, nos termos do art. 41 da Lei nº 8.935/1994, bastando a observação pelo Notário ou Registrador das regras referentes ao serviço a ser praticado.

A fiscalização dos procedimentos é de responsabilidade das CGJs e do juiz coordenador do CEJUSC da jurisdição a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro, o que vai de encontro ao § 1º do art. 236 da CF/88 e ao art. 37 da Lei nº 8.935/1994, a saber:

Art. 37. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos (BRASIL, 1994, online).

Para ter conhecimento dos serviços notariais e registrais autorizados para a prática dos procedimentos de mediação e conciliação, as CGJs dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios manterão em seu site uma listagem pública de tais serviços, indicando os nomes dos conciliadores e mediadores, de livre escolha das partes (BRASIL, 2018, online).

Ainda, o NUPEMEC manterá um cadastro de mediadores e conciliadores habilitados, devendo constar os dados de atuação dos mesmos, como o número de causas em que o mediador ou conciliador participou; o sucesso ou insucesso da atividade; a matéria sobre a qual versou a controvérsia, além de outras informações que julgar relevantes (BRASIL, 2018, online). Os dados colhidos serão classificados pelo NUPEMEC que os publicará, no mínimo anualmente, para conhecimento da população e para fins estatísticos e de avaliação da conciliação e da mediação pelos serviços notariais e de registro e de seus conciliadores e mediadores.

Outro requisito para a obtenção da autorização para prestação dos serviços pelos Notários e Registradores interessados, é que eles e seus prepostos (na quantidade máxima de até 5 escreventes autorizados, supervisionados pelo delegatário), deverão ser formados em curso de capacitação para o desempenho das funções, que será ofertado pelas escolas judiciais ou por instituição formadora de mediadores judiciais, conforme consta do art. 11 da Lei nº 13.140/2015, regulamentada pela Resolução da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) nº 6 de 21 de novembro de 2016. Também é permitido que os tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal possam credenciar associações, escolas e institutos vinculados aos serviços notariais e de registro não integrantes do Poder Judiciário para que realizem, sob supervisão, o curso de formação retro mencionado, desde que respeitados os parâmetros estabelecidos pela Resolução ENFAM nº 6/2016.

Os conciliadores e mediadores autorizados a mediar e a conciliar, deverão, a cada 2 anos, contados da autorização, comprovar à CGJ e ao NUPEMEC a que estão vinculados, a realização de curso de aperfeiçoamento; bem como a admissão, como conciliadores ou mediadores, daqueles que comprovarem a realização do curso de formação por entidade não integrante do Poder Judiciário, anterior à edição do Provimento nº 67, dependerá de prévio treinamento e aperfeiçoamento (BRASIL, 2018, online).

Diferente das câmaras privadas, em que o cadastro e o curso de formação são dispensados em casos de sessões pré-processuais, nos termos do art. 12-C da Resolução nº 125/2010 do CNJ, incluído pela Emenda nº 02/2016, os Notários e Registradores não têm a mesma possibilidade. Nesse contexto, a atuação fica fragilizada, pois resta claro que o Notário e o Registrador, bem como seus prepostos autorizados, já possuem intrinsecamente a capacidade de conciliar e mediar, devido as suas constantes capacitações técnicas para desempenho de suas atividades, enquanto questiona-se se os conciliadores e mediadores das câmaras privadas, estariam aptos para, prontamente, atuarem em métodos adequados de solução de conflitos.

Sob outro prisma, diante da obrigatoriedade da formação em curso de capacitação pelos Notários e Registradores, questiona-se, também, a necessidade de vinculação a sua área de competência, conforme disposto no art. 42 da Lei de Mediação, pois sendo obrigatória tal formação, carece de motivos a limitação da competência à especialidade de cada serventia, visto que todos teriam a mesma formação.

Ademais, há de se ressaltar que a obrigatoriedade da formação, fragiliza, também, a atuação dos Notários e Registradores por questões financeiras, pois além de outros custos que serão tratados em seguida, há também as despesas com os cursos, e suas reciclagens de 2 em 2 anos, que são suportadas pelos delegatários (tanto para eles, quanto para os seus prepostos), sem nenhuma contraprestação do Poder Público. Em que pese ser bastante salutar a previsão de convênios com as associações de classe dos Notários e Registradores para o oferecimento dos cursos, é sabido que a realidade das pequenas serventias em pequenas cidades, são de cartórios deficitários que, em sua maioria, não tem condições de manter sequer o serviço notarial e registral, onde, muitas vezes, o Estado tem dificuldade até mesmo em manter um Oficial, ante a inexistência de interessados em assumir essas serventias.

Ainda, ao restringir a função de mediador e conciliador ao titular da serventia e seus escreventes autorizados, o Provimento impõe um vínculo empregatício do mediador/conciliador com serviço notarial e registral, desautorizando a contratação pelos delegatários, de mediadores e conciliadores externos, o que também acaba por inviabilizar a prestação do serviço, pois há casos em que a serventia encontra profissionais habilitados, mas que não há interesse em manter um vínculo empregatício.

O Provimento nº 67, em seu art. 7º, dispõe que o conciliador e o mediador devem observar os princípios e regras previstos na Lei de Mediação, no art. 166 do CPC e no Código de Ética de Conciliadores e Mediadores, o qual encontra-se no anexo III da Resolução nº 125/2010 do CNJ.

Nesse sentido, o procedimento da conciliação e da mediação devem observar os princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada, os quais já foram abordados no capítulo anterior. Além disso, é importante observar o princípio da legalidade, pois o mediador e o conciliador devem guardar para que o acordo entre as partes envolvidas, não viole as leis vigentes e nem a ordem pública.

Percebe-se assim que, conforme já mencionado, os princípios que norteiam as atividades dos mediadores e conciliadores são muito parecidos com os princípios que norteiam a atividade notarial e registral, lembrando que o dever de confidencialidade aplica-se também às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas que tenham, direta ou indiretamente, participado dos procedimentos, não se aplicando a confidencialidade, quando se tratar de crime de ação pública, conforme disposto no art. 8º, §1º, do Provimento nº 67.

A seção II do Provimento nº 67, a partir do art. 10, trata das partes aptas a participarem dos procedimentos de medição e de conciliação nas serventias extrajudiciais, como a pessoa natural absolutamente capaz, a pessoa jurídica e os entes despersonalizados a que a lei confere capacidade postulatória. Anote-se que a pessoa natural pode ser representada por procurador devidamente constituído, através de instrumento público ou particular, com poderes específicos para transigir, e com firma reconhecida no último caso. Em se tratando de pessoa jurídica, a representação pode se dar por meio de preposto, munido de carta de preposição com poderes para transigir e com firma reconhecida, sem necessidade da existência de vínculo empregatício, devendo ser apresentado, também, os documentos de constituição da empresa.

É previsto a possibilidade de assistência das partes por advogados ou defensores públicos, munidos de instrumento de mandato com poderes especiais para o ato. Ainda, no caso de uma das partes comparecer desacompanhada de advogado ou de defensor, o conciliador ou mediador deve suspender o procedimento até que todas estejam devidamente assistidas (BRASIL, 2018, online).

Quanto ao objeto, somente os direitos disponíveis e os indisponíveis que admitam transação poderão ser objeto da mediação e da conciliação, podendo versar sobre todo o conflito ou parte dele. Entretanto, a conciliação e a mediação, que envolvam direitos indisponíveis que admitam transação, deverão ser homologadas em juízo, nos termos do art. 725, VIII, do CPC/2015 e do art. 3º, § 2º, da Lei de Mediação (BRASIL, online, 2018). Nessa hipótese, a serventia deverá encaminhar ao juízo competente o termo de conciliação ou de

mediação e todos os documentos que instruíram o procedimento e, em caso de homologação posterior, entregará o termo homologado diretamente às partes.

No que tange ao procedimento da conciliação e da mediação, o legislador optou pela informalidade, devendo ser efetuado de forma simplificada, conforme detalhadamente exposto no art. 13 ao art. 25 do Provimento nº 67/2018.

Não obstante, o art. 21 do Provimento nº 67/2018, ao tratar das sessões de mediação e de conciliação nas serventias, determinou que os serviços notariais e de registro devem manter um espaço reservado em suas dependências para a realização das sessões de conciliação e de mediação durante o horário de atendimento ao público, preservando, assim, a confidencialidade.

A partir do art. 26 do referido Provimento, há as regras da escrituração que compete aos Notários e aos Registradores, bem como aos seus substitutos e prepostos autorizados. A escrituração nada mais é que o processo por meio do qual se registra todos os fatos ocorridos, o qual no serviço notarial e registral, que optar por prestar o serviço da mediação e da conciliação, deveram abrir um livro específico de protocolo para recebimento dos requerimentos dos mencionados atos.

O livro específico de protocolo terá 300 folhas, devendo ser aberto, numerado e encerrado pelo delegatário da serventia, nos termos do § 1º do art. 26 do Provimento nº 67/2018, sendo uma regra parecida com a disposta no art. 4º da Lei nº 6.015/1973. Deve, também, conter todos os dados dispostos no § 2º do art. 26 do Provimento nº 67/2018.

Além disso, a serventia deve instituir um livro próprio de mediação e conciliação, cuja abertura atenderá às normas estabelecidas pelas CGJs dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 2018, online). Neste livro, serão lavrados exclusivamente os termos de audiência de mediação e conciliação, não sendo admitido a sua utilização para outros fins.

Importante destacar que os livros e quaisquer outros documentos oriundos de procedimento de mediação e conciliação extrajudicial, deverão permanecer na serventia, e, quaisquer diligências judiciais ou extrajudiciais que exigirem sua apresentação serão realizadas, sempre que possível, na própria serventia, exceto por determinação judicial, caso em que o documento ou o livro poderá deixar o serviço extrajudicial, devendo o delegatário manter a segurança permanente dos livros e documentos, respondendo pela ordem, guarda e conservação.

Por fim, no que se refere ao Provimento nº 67/2018, será tratado a questão dos emolumentos da mediação e da conciliação pelas serventias extrajudiciais. Conforme já apontado, a atividade notarial e registral são serviços públicos exercidos em caráter privado,

por meio da delegação, sendo remunerados pelos usuários através dos emolumentos, não havendo nenhuma destinação de verbas públicas para as atividades. Ainda, os emolumentos devem corresponder ao efetivo custo e à adequada remuneração dos serviços prestados.

O Provimento nº 67/2018, na seção VII, dispõe sobre regras específicas quanto aos emolumentos, prevendo que enquanto não editadas normas específicas, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, deverão ser observadas as diretrizes previstas pela Lei nº 10.169/2000, aplicando-se às conciliações e às mediações extrajudiciais, a tabela referente ao menor valor cobrado na lavratura de escritura pública sem valor econômico, por sessão de 60 minutos (BRASIL, 2018, online). E, caso seja necessário exceder o tempo mencionado, ou se forem necessárias sessões extraordinárias para a obtenção de acordo, serão cobrados emolumentos proporcionais ao tempo excedido; e relativos a cada nova sessão de conciliação ou de mediação, podendo, em todos os casos, os custos serem repartidos entre as partes, salvo se transigirem de forma diversa.

Em outras palavras, o preço a ser pago pelas partes dependerá exclusivamente da quantidade de horas empregadas nas sessões de mediação e conciliação, independentemente do valor da causa. A Lei nº 10.169/2000 trata das normas gerais de fixação de emolumentos, e a criação de tributo específico relativo aos serviços de mediação e conciliação, deve se dar mediante a edição de lei estadual. Contudo, ao que se tem notícia, até o momento não houve qualquer iniciativa legislativa nesse sentido.

Pinheiro (2020, p. 43), ao analisar a questão dos emolumentos, entende que:

(...) o critério de cobrança deve ser com valor econômico (escritura pública com valor econômico). (...) Além disso, deve-se aplicar analogicamente o que previu o Conselho Nacional de Justiça, por meio do artigo 26, do provimento n. 65/2017, sobre a cobrança pelo procedimento de usucapião extrajudicial, ou seja, o mediador ou conciliador recebem um ato pelo processamento da mediação ou conciliação e um ato pela formalização do termo de acordo. O risco enfrentado, o preparo exigido e o custo demandado, quando comparados à remuneração ajustada pelo CNJ, vem tirando de tabeliães o interesse em qualificar-se e a seus prepostos, tendo em vista o baixo número de cadastros efetuados desde a edição do provimento. Talvez uma revisão na questão da remuneração pudesse fazer com que mais notários cadastrassem e, assim, todo o potencial de diminuir o número de demandas que chegam no Poder Judiciário seja alcançado.

Nesse sentido, resta claro que a forma como a remuneração desses serviços vem sendo tratada, influencia diretamente na qualidade e na efetividade dos meios adequados de solução de conflitos, pois, por mais que haja conciliadores e mediadores voluntários, é necessário a profissionalização do serviço para uma melhor eficiência, não podendo uma política pública, de tamanha importância, se basear tão somente em conciliadores e mediadores voluntariados.

No que diz respeito aos conciliadores e mediadores judiciais, o CNJ, por meio de sua Resolução n° 271/2018, garantiu remunerações que variam conforme o nível profissional envolvido, as horas empenhadas nas audiências e o valor estimado da causa em disputa. Tal é a distinção entre os diferentes e possíveis cenários, que o valor da remuneração pode variar de R\$ 60,00 a R\$ 1.250,00 a hora (BRASIL, 2018, online).

Desse modo, assim como há parâmetros de remuneração variáveis para os mediadores e conciliadores judiciais, a depender do caso em concreto, deve a contraprestação pelos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais, preservar o equilíbrio econômico-financeiro da delegação, suportando o efetivo custo do serviço e remunerando o Notário e o Registrador, conforme o risco da atividade.

Não obstante, há previsão de sessões não remuneradas, visando atender a gratuidade no procedimento de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, determinando o tribunal correspondente o percentual de audiências não remuneradas, que não poderá ser inferior a 10% da média semestral das sessões realizadas pelo serviço extrajudicial nem inferior ao percentual fixado para as câmaras privadas (BRASIL, 2018, online).

Vale lembrar, também, que os emolumentos são sujeitos de repasses obrigatórios, o que faz por reduzir ainda mais o valor efetivamente recebido pelos delegatários, reduzindo a possibilidade de se expandir os métodos consensuais de solução de conflitos.

Ante o exposto, o CNJ, ao publicar o Provimento n° 67/2018, estabeleceu diversas regras com ônus aos notários e registradores, conforme anteriormente demonstrado, sob o aparente entendimento de que a autorização da prestação do serviço de mediação e conciliação pelas serventias extrajudiciais, seria uma grande oportunidade de aferição de renda, por parte destes profissionais do Direito, principalmente nos casos das pequenas serventias deficitárias.

O problema que se verifica é que não houve um estudo sobre os custos de instalação e de manutenção desses serviços pelas serventias. Além disso, o CNJ impôs a prestação de sessões de mediações e conciliações gratuitas de no mínimo dez por cento, do total das audiências realizadas, sem nenhuma previsão de ressarcimento.

Nesse sentido, tendo em vista a autorização do Provimento n° 67/2018 da cobrança do menor valor de uma escritura pública sem valor declarado para cada sessão de sessenta minutos, no Estado de São Paulo, para o ano de 2022, corresponde ao valor de R\$ 505,49 (quinhentos e cinco reais e quarenta e nove centavos), valor este sem a incidência do Impostos sobre Serviços, sendo que os repasses obrigatórios importam no valor de R\$ 200,60 (duzentos reais e sessenta centavos), restando ao delegatário o valor de R\$ 304,89 (trezentos e quatro

reais e oitenta e nove centavos), valor esse que ele ainda arcará com todos os custos da prestação do serviço.

Ainda, se a parte requerente desistir do procedimento a qualquer momento antes da sessão, o delegatário deve devolver 75% (setenta e cinco por cento) do valor adiantado pelo requerente a título de emolumentos, conforme prevê o art. 38 do citado Provimento; isso, independente dos valores envolvidos e dos atos possivelmente já praticados pelo Notário e Registrador, como, por exemplo, a notificação.

A título de exemplo, no Estado de São Paulo, a autocomposição nas Câmaras privadas atualmente existentes, como a Câmara de conciliação, mediação e arbitragem do CIESP/FIESP, onde uma sessão de mediação custará entre R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) a R\$1.000,00 (um mil reais) a título de taxa de registro; mais uma taxa de administração equivalente a 1% (um por cento) do valor envolvido no conflito, observando o valor mínimo de R\$ 1.000,00 (um mil reais), e o valor máximo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) (CIESP/FIESP).

Seguramente, pode-se afirmar que o valor recebido pelos Notários e Registradores é evidentemente desproporcional, o qual não gera nenhum estímulo ao delegatário, pois, em caso de adesão, o Notário e Registrador é compelido a investir em treinamento para si e para seus prepostos, instalação de uma sala reservada, criação de todo um ambiente propício, atualizações de 2 em 2 anos para si e seus prepostos, com altos custos, grande responsabilidade, com retorno financeiro praticamente inexistente, e ainda ter que oferecer sessões gratuitas. Tudo isso, sem falar nas pequenas serventias deficitárias que sequer têm condições de se manter, não restando nenhuma chance de prestar tais serviços, ainda que fosse por valores ínfimos.

Portanto, diante dos problemas aqui demonstrados, em termos econômicos, a remuneração autorizada pelo CNJ, enquanto não editadas legislações estaduais, não cobre os custos de instalação e nem de manutenção da prestação do serviço, havendo uma diferença absurda entre os preços praticados atualmente pelos entes privados e os autorizados para as serventias extrajudiciais.

A mediação e a conciliação extrajudicial vêm sendo severamente desestimulada na atividade notarial e registral, sendo pouco atrativa para esses profissionais do direito altamente preparados, havendo a necessária da proposição de um estímulo real, com autorização de cobrança de emolumentos que justifiquem os gastos efetuados e exigidos dos delegatários para a prática dos procedimentos de mediação e de conciliação.

4.2.2 Provimento n° 72 de 27 de junho de 2018

Além do Provimento n° 67, o CNJ também editou o Provimento n° 72/2018, que trata especificamente da atuação do Tabelião de Protesto, dispondo sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil.

Porém, antes de tratar do referido Provimento, é primordial trazer o conceito de protesto, bem como a sua importante contribuição em prol da redução de processos de execução, principalmente de execução fiscal.

O art. 1° da Lei n° 9.492/1997 conceitua protesto como: “Art. 1°. Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida” (BRASIL, 1997, online).

A Lei n° 12.767/2012 incluiu o parágrafo único do citado art. 1° da Lei n° 9.492/1997, o qual possibilita o protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas, o que já era amplamente aceito pela doutrina e pela jurisprudência.

A referida alteração foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 5.135, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, na qual a Confederação Nacional da Indústria questionava a constitucionalidade da norma. Entretanto, o plenário entendeu pela constitucionalidade, fixando a seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política” (BRASIL, 2016, online).

O ministro destacou que o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) não traz efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes e não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito, ainda que a redução do número de cobranças judiciais deve fazer parte do esforço de desjudicialização das execuções fiscais, pois, segundo levantamento do CNJ, cerca de 40% das ações em tramitação no País são dessa categoria (BRASIL, 2016, online).

Nesse contexto, uma das grandes vantagens do protesto de título e de outros documentos de dívida é o fato dele possuir um elevado índice de recuperação de crédito. Segundo dados oficiais do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB/BR), 60% dos títulos encaminhados a protesto são pagos em até 5 (cinco) dias úteis, sendo um serviço é rápido, fácil e econômico (CENPROT – SP, online).

Voltando ao Provimento n° 72, como dito, dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, medidas essas que serão prévias e facultativas aos procedimentos de conciliação e mediação (BRASIL, 2018, online).

Nesses casos, as medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívida nos tabelionatos de protesto, serão consideradas como uma fase prévia ao procedimento de mediação e de conciliação, nos termos do Provimento n° 67/2018, ampliando a possibilidade da solução de conflito extrajudicialmente.

Um dos princípios da atividade do tabelião de protesto, o qual também é aplicado quanto à quitação ou a renegociação de dívida, é o princípio da rogação, também conhecido como princípio da instância, onde o tabelião não pode agir de ofício, ou seja, para início de qualquer procedimento, é necessário requerimento com a apresentação do título ou documento de dívida pelo interessado, pessoalmente ou através de seu representante (EL DEBS, 2018, p. 1512).

Assim como no Provimento n° 67/2018, o Provimento n° 72 também dispõe que as CGJs dos Estados e do Distrito Federal manterão em seu site listagem pública dos tabelionatos de protesto autorizados a realizar as medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, bem como enumera, em seu art. 6°, os requisitos mínimos para requerer as medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívida protestada (BRASIL, 2018, online).

Após o recebimento e protocolo do requerimento, se, em exame formal, for considerado não preenchido algum dos requisitos previstos no Provimento, o requerente será notificado para sanar o vício no prazo de 10 dias, preferencialmente por meio eletrônico, objetivando a celeridade do procedimento. Tal regramento corrobora o art. 9° da Lei n° 9.492/1197, que dispõe que os títulos e documentos de dívidas levados a protesto, serão examinados em seus caracteres formais.

Nesse sentido, se persistir a falta de cumprimento de qualquer dos requisitos, o pedido será rejeitado, e em caso de inércia do requerente ocorrerá o arquivamento do pedido por ausência de interesse.

No requerimento de medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, o credor poderá conceder autorização ao tabelião de protesto para:

I – expedir aviso ao devedor sobre a existência do protesto e a possibilidade de quitação da dívida diretamente no tabelionato, indicando o valor atualizado do débito, eventuais condições especiais de pagamento e o prazo estipulado;

- II – receber o valor do título ou documento de dívida protestado, atualizado monetariamente e acrescido de encargos moratórios, emolumentos, despesas do protesto e encargos administrativos;
- III – receber o pagamento, mediante condições especiais, como abatimento parcial do valor ou parcelamento, observando-se as instruções contidas no ato de autorização do credor;
- IV – dar quitação ao devedor e promover o cancelamento do protesto. (BRASIL, 2018, online)

Entretanto, o legislador não estipulou nenhum prazo para o devedor propor uma proposta de pagamento, e em caso de apresentação da proposta arcará o interessado com as eventuais despesas.

Ademais, o art. 10 do Provimento nº 72 autorizou que ambas as partes podem requerer a designação de sessão de conciliação ou mediação, consagrando interessante e útil instrumento, aplicando-se as disposições previstas no Provimento do CNJ nº 67/2018.

Fomentando o procedimento previsto no Provimento nº 72 e a facilitação do acesso à justiça, o Provimento previu também a possibilidade dos tabelionatos de protesto do Brasil firmarem convênio com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para adoção das medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, o qual dependerá da homologação do CNJ. O IEPTB/BR será o encarregado de formular o pedido de homologação ao CNJ e, após, o convênio dependerá ainda da homologação das CGJs dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 13 do Provimento nº 72/2018.

Quanto aos emolumentos, o Provimento nº 72/2018 seguiu o mesmo parâmetro proposto no Provimento nº 67/2018, ou seja, enquanto não editadas, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, normas específicas relativas aos emolumentos, aplica-se as medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas à tabela referente ao menor valor de uma certidão individual de protesto. Neste ponto, reitera-se as mesmas críticas expostas anteriormente, tendo em vista a responsabilidade pelo procedimento, os custos empreendidos e a adequada remuneração do Tabelião de Notas.

Ainda, no tocando aos emolumentos, vale frisar que o pagamento dos emolumentos pelas medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas, e pelas conciliações e mediações extrajudiciais (caso haja), não dispensará o pagamento de emolumentos devidos pelo eventual cancelamento do protesto.

Importante ressaltar que desde a sua edição, o Provimento nº 72/2018 tem sido objeto de elogios dentro do Poder Judiciário. Em entrevista a Guimarães (2018, p. 88), o juiz auxiliar da Corregedoria Nacional, Alexandre Chini Neto, destaca que: “A segurança jurídica é o que notabiliza e dignifica a atividade dos cartórios”.

Portanto, verifica-se que o Provimento n° 72/2018 veio ao encontro das políticas públicas implementadas pelo Poder Judiciário, que objetiva dar efetividade ao princípio do amplo acesso à justiça.

4.2.3 Recomendação n° 28 de 17 de agosto de 2018

Tratar-se-á, por fim, da Recomendação n° 28/2018 do CNJ, através da qual recomenda aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal, após a realização de estudo de viabilidade, celebrar convênios com notários e registradores de todo o Brasil, a fim de que as serventias extrajudiciais se credenciem como CEJUSCs, nos locais em que ainda não tenham sido implantados.

O objetivo, mais uma vez, é dar efetividade ao acesso à justiça, por meio da mediação e da conciliação, como instrumento de pacificação social, bem como de solução e prevenção de litígio.

O estudo prévio sobre a viabilidade deverá ser realizado pelos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal, por meio dos NUPEMECs, em conjunto com os notários ou registradores da jurisdição a que estiverem vinculados, e, firmado o convênio, os tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal deverão encaminhar cópia do termo ao CNJ e manter, em seu site, por intermédio dos NUPEMEC, listagem pública dos centros judiciários de solução de conflitos e cidadania instalados mediante convênio com os serviços notariais e de registro (BRASIL, 2018, online), nos mesmos termos dos Provimentos n°s. 67/2018 e 72/2018.

Os procedimentos de mediação e de conciliação realizados nos CEJUSCs instalados nos serviços notariais e de registro, em virtude do convênio, serão fiscalizados pela CGJ e pelo juiz coordenador do CEJUSC da jurisdição a que o serviço notarial e de registro estiver vinculado, aplicando todo o disposto nos Provimentos n°s. 67/2018 e 72/2018.

Nesse sentido, esta recomendação aparenta ser uma solução satisfatória para localidades, onde o acesso ao judiciário é dificultado pela distância e por questões financeiras para os hipossuficientes, bem como onde haja carência de mediadores e conciliadores judiciais, permitindo que a mediação e a conciliação sejam adotadas em um número substancialmente maior de ações.

Entretanto, infelizmente, desde a edição dos Provimentos n°s. 67/2018 e 72/2018 e da Recomendação n° 28/2018, todos do CNJ, pouco se progrediu quanto à mediação e à

conciliação nas serventias extrajudiciais nos Estados brasileiros, como será verificado a seguir.

4.3 Regulamentação pelos estados brasileiros

O acesso à justiça expandiu-se a partir da CF/88, quando a população passou a recorrer ao Poder Judiciário para resolver os seus conflitos e garantir seus direitos. Porém, conforme já demonstrado ao longo do estudo aqui desenvolvido, não basta garantir o ingresso ao Poder Judiciário é necessário garantir também a efetiva solução para os litígios, obedecendo vários princípios, dentre eles, o da eficiência e da razoável duração do processo.

Todavia, o que se tem visto é que o aumento na procura pelo Poder Judiciário tem acarretado grande congestionamento na máquina judiciária, não havendo a resolução das demandas. E uma das formas, apresentadas aqui para descongestionar o Poder Judiciário, é através da mediação e da conciliação nas serventias extrajudiciais, por serem formas rápidas de decidir sobre as causas apresentadas, de forma técnica e preservando sempre a segurança jurídica.

Nesse contexto, além das alterações legislativas, como a Lei de Mediação e do Novo CPC/2015, o CNJ passou a editar normas com o objetivo de desafogar o Poder Judiciário, através da mediação e da conciliação, sendo que o primeiro documento com diretrizes sobre o tema foi a Resolução nº 125/2010, que regulamenta questões referentes a mediação e conciliação no âmbito do Poder Judiciário. Posteriormente, no que tange, especificamente, a atividade notarial e registral, houve a edição dos Provimentos nºs. 67/2018, 72/2018, e a Recomendação nº 28/2018, os quais já foram objeto de análise.

Importante observar que, no Brasil, as serventias extrajudiciais estão bem distribuídas em todo o território nacional, havendo, em cada município, ao menos uma serventia, com um delegatário que pode auxiliar na solução das demandas surgidas naquela localidade, respeitadas as suas especificidades. Assim, essas serventias possuem imenso potencial a ser explorado, de modo a desafogar o Poder Judiciário e a atender a população de forma eficiente e adequada, fazendo cumprir o princípio do amplo acesso à justiça.

Em vista disto, parece claro que a Recomendação nº 28/2010, expedida pelo CNJ, visa utilizar dessa grande capilaridade das serventias extrajudiciais, ao recomendar a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de CEJUSCs.

Entretanto, antes mesmo do Provimento n° 67/2018 do CNJ, vários Estados brasileiros já tratavam sobre a possibilidade da mediação e da conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais.

A CGJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, acreditando na mediação e na conciliação como procedimento eficiente e adequado de amplo acesso à justiça e de solução de conflitos, através do Parecer n° 178/2013, de forma inovadora deu origem ao Provimento CGJ/SP n° 17/2013, normatizando procedimentos e regras para que as serventias extrajudiciais pudessem realizar a mediação e a conciliação.

Assim, São Paulo acabou se tornando uma referência no procedimento de utilização da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, antes mesmo das legislações, provimentos e recomendações supracitados.

No mencionado Provimento, os notários e registradores paulistas foram autorizados a realizar a mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais onde fossem titulares. Sua adesão era facultativa, e caso o delegatário optasse por prestar o serviço, o procedimento deveria ocorrer em sala ou ambiente reservado nas serventias, durante o horário de atendimento ao público e versar somente sobre direitos patrimoniais disponíveis. Poderiam atuar como mediador ou conciliador, o titular da delegação ou seu preposto expressamente autorizado, e, como requerente e/ou requerido, a pessoa natural capaz e a pessoa jurídica.

A pessoa natural poderia ser representada por procurador devidamente constituído, e a pessoa jurídica poderia ser representadas por preposto munido de carta de preposição com poderes para transigir, sem necessidade de vínculo empregatício.

O requerimento de mediação ou conciliação podia ser dirigido a qualquer notário ou registrador, independentemente de sua especialidade, podendo ser também admitido a formulação de requerimento conjunto firmado pelos interessados (SÃO PAULO, 2013, online).

Quanto à intimação, esta poderia se dar por qualquer meio idôneo de comunicação, como carta com Aviso de Recebimento (AR) ou notificação feita por Oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca do domicílio de quem devesse recebê-la, e se houvesse opção do interessado, poderia, inclusive, se dar por meio eletrônico, situação em que não seriam cobradas as despesas pela intimação (SÃO PAULO, 2013, online).

No que tange aos emolumentos, o art. 17 do Provimento n° 17/2013 da CGJ/SP dispunha que para as cobranças aplicava-se às mediações e conciliações extrajudiciais, o disposto no item 1.6 das notas explicativas da tabela de custas e emolumentos dos Tabelionatos de Notas, independentemente da especialidade da serventia, escolhida pelo

interessado. O referido item 1.6 dispõe que as transações, que admitem sua instrumentalização de forma particular, terão o valor previsto no item 1 da tabela reduzido em 40% (quarenta por cento), devendo sempre ser respeitado o mínimo ali previsto. O item 1 traz o valor das cobranças de escritura públicas com valor declarado, através de faixas, ou seja, nos procedimentos de mediação e conciliação eram considerados os valores objeto da transação, pois o mediador ou conciliador atuava na tentativa de se chegar a um acordo patrimonial, o que leva a se considerar o risco a que o delegatário se submete, e sua efetiva remuneração.

Ainda, nos casos de restituição, por não haver acordo, era devolvido 90% (noventa por cento) do valor total recebido, se o pedido de arquivamento ocorresse antes da sessão de mediação e de conciliação; 50% (cinquenta por cento) no caso de sessão infrutífera; e 40% (quarenta por cento) quando a sessão, depois de iniciada, tivesse que ser continuada em outra data.

Não obstante pormenorizada regulamentação, o Parecer nº 123/2016 deu origem ao Provimento nº 31/2016 da CGJ/SP, que revogou o Provimento nº 17/2013 CGJ/SP supracitado. Tal decisão da CGJ se deu, pois havia uma decisão liminar do CNJ que suspendeu os efeitos do indicado Provimento nº 17/2013, tendo como principal fundamento a falta de lei que autorizasse tal procedimento. Ainda, apesar de na época da revogação, já estar promulgada a Lei nº 13.140/2015, o Provimento nº 17/2013 não estava de acordo com a mencionada lei, motivo pelo qual insistiu-se na revogação.

Nesse sentido, a CGJ/SP optou por aguardar a regulamentação da matéria pelo CNJ, em âmbito nacional, conforme decisão da lavra do Exmo. Sr. Desembargador Manoel de Queiroz Pereira Calças, na época Corregedor Geral de Justiça de São Paulo (SÃO PAULO, 2016, online).

Conforme já mencionado, além do Estado de São Paulo, outros Estados da federação também já possuíam regras sobre mediação e conciliação antes da Lei de Mediação e o CPC/2015, como Alagoas, Ceará e Mato Grosso.

O Tribunal de Justiça do Ceará foi o segundo tribunal que normatizou a mediação e conciliação extrajudicial, através do Provimento nº 12 de 24 de junho de 2013, em conformidade com a Resolução nº 125/2010 do CNJ.

Em seguida, foi a vez do Tribunal de Justiça de Alagoas, que trouxe a previsão da mediação e conciliação extrajudicial, através do Provimento nº 18 de 05 de agosto de 2013, sendo posteriormente alterado pelo Provimento nº 36 de 26 de julho de 2016, o qual encontra-se vigente até os dias atuais.

Por fim, o Estado de Mato Grosso também autorizou a mediação e a conciliação extrajudicial desde 12 de agosto de 2013, pelo Provimento n° 29, porém sua eficácia foi suspensa pelo Provimento n° 34/2013, tendo em vista a liminar que suspendeu a eficácia do Provimento n° 17/2013 da CGJ/SP.

Assim, resta demonstrado que, há alguns anos, algumas Corregedorias Gerais dos Estados brasileiros têm disposto sobre a mediação e a conciliação extrajudicial, entretanto, o assunto só se consolidou após o Provimento n° 67/2018 do CNJ.

Porém, de nada adianta o debate acerca das potenciais vantagens que os serviços de conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais podem trazer se, mesmo interessado, o delegatário não encontra amparo para implementar o Provimento.

Passados quatro anos desde a publicação do Provimento n° 67/2018 do CNJ, poucos foram os Tribunais que regulamentaram a matéria. Considerando o disposto nos Códigos de Normas das CGJs dos vinte e seis Estados da Federação e do Distrito Federal, disponível nos sites dos tribunais respectivos, atualmente, apenas onze deles incorporaram as normas relativas ao Provimento CNJ n° 67/2018 do CNJ.

Na Região Sul e Sudeste do país, somente os Estados do Paraná e São Paulo dispõem sobre os serviços de conciliação e mediação em suas serventias extrajudiciais. Na Região Norte, os Estados do Acre e Rondônia. No Centro-Oeste, há disposição nos Estados do Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal. No Nordeste brasileiro, os Estados da Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte e Alagoas também já incorporaram as disposições do Provimento n° 67/2018 do CNJ.

Nas demais regiões, encontra-se algumas menções aos serviços de conciliação e mediação, mas sem nenhuma regulamentação ou adaptação ao Provimento n° 67/2018.

A título de amostragem da ineficiência dos provimentos e da falta de políticas públicas para fomentar a prestação do serviço, o site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, dispõe de uma lista pública de serventias extrajudiciais que estão aptas a prestarem os serviços de mediação e conciliação extrajudicial, onde há apenas 2 serventias cadastradas, qual sejam: o 26° Tabelião de Notas da cidade de São Paulo/SP e o 1° Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da cidade de Catanduva/SP.

Entretanto, em contato com ambas as serventias, o 26° Tabelião de Notas da cidade de São Paulo/SP encontra-se habilitado para prestar o serviço desde 2018, quando foi editado o Provimento n° 67/2018 do CNJ; porém, como não há divulgação por parte do Poder Judiciário, a procura pelo serviço é extremamente baixa. Ainda, pela falta de informação, os poucos casos que chegaram na serventia (através de divulgação feita pelo próprio Notário

responsável pela delegação), em sua grande maioria, não se tratavam de casos em que se utilize da mediação e da conciliação. Tanto é assim que, corroborando essas informações, foi informado pela serventia que, no ano de 2021, não houve nenhuma sessão de mediação e conciliação lavrada, e, no ano de 2022, houve apenas uma sessão lavrada, a qual foi frutífera.

Já, o 1º Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da cidade de Catanduva/SP, foi devidamente habilitado com um profissional pronto para prestação do serviço e outro em fase final de formação; entretanto, logo após o cadastro sobreveio a pandemia da Covid-19 e os dois profissionais acabaram se desligando da serventia, ficando o delegatário sem mão-de-obra qualificada, o qual não conseguiu recompor, devido aos diversos óbices impostos pelo Provimento do CNJ, e, conseqüentemente, não está prestando o serviço.

Em vista disso, para que a mediação e conciliação extrajudicial se torne uma realidade efetiva no Brasil, a regulamentação do Provimento nº 67/2018 do CNJ é fundamental; todavia, mais do que prever autorizações e procedimentos a serem observados pelos Notários e Registradores, a regulamentação deve adaptar o Provimento às necessidades regionais, como também deve buscar ações governamentais de efetiva divulgação da possibilidade de prestação do serviço pelos Notários e Registradores à população, criando uma conscientização da sociedade dos benefícios da atividade.

Também, é de extrema relevância reavaliar as questões referentes aos custos da prestação do serviço e a real remuneração dos Notários e Registradores, que, conforme demonstrado anteriormente, são insuficientes para, no mínimo, manter a atividade e, do mesmo modo, remunerar de forma justa os delegatários das serventias extrajudiciais.

4.4 Os benefícios da atuação notarial e registral

Em que pese as dificuldades enfrentadas pelos Notários e Registradores, o objetivo deste estudo é demonstrar que é possível a implantação da mediação e da conciliação no âmbito extrajudicial, a nível nacional, como forma efetiva de ampliação do acesso à justiça prevenção de litígios e de pacificação social.

As mediações e as conciliações são procedimentos facilitadores, pois tratam-se de formas mais céleres e eficientes de solução de conflitos, com redução dos custos e desobstrução do Poder Judiciário, além da já mencionada efetividade de ampliação do acesso à justiça. Entretanto, essas características são visualizadas nos órgãos do Poder Judiciário de grandes centros urbanos, faltando tal acesso em cidades menores.

Exatamente nesse ponto, é de suma importância a atividade notarial e registral, pois, conforme já mencionado, há em cada município da federação, ao menos uma serventia, com um delegatário responsável pela atividade.

Corroborando esta informação, segundo o site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme último senso, o Brasil possui, atualmente, cerca de 5.570 municípios, e, conforme consta do site do CNJ, existem 13.296 serventias extrajudiciais no país, sendo 883 serventias na Região Norte, 3.739 na Região Nordeste, 934 na Região Centro-Oeste, 37 no Distrito Federal, 2.416 na Região Sul, e 5.287 na Região Sudeste. Ainda, segundo o relatório Justiça em Números 2022, ano-base 2021, a estrutura judiciária de 1º grau conta com 2.654 comarcas da Justiça Estadual, 624 comarcas da Justiça do Trabalho e 278 comarcas da Justiça Federal (BRASIL, 2022, p. 41), bem como com 1.476 CEJUSCs instalados (BRASIL, 2022, p. 201).

Diante deste cenário, fazendo um comparativo entre os dados levantados, é possível observar que as serventias extrajudiciais têm uma maior possibilidade de contato com a população, e, ante esta possibilidade, havendo a efetiva implantação dos procedimentos de mediação e conciliação extrajudicial, haverá uma maior amplitude do acesso à justiça.

Nesse sentido, é perceptível em cidades do interior, especialmente as menores, que os cidadãos normalmente dirigem-se às serventias mais próximas de suas residências para obterem os mais diversos tipos de informações, tais como indagar sobre como retirar segunda via de documento de identificação, inscrição ou regularização do cadastro junto à RFB, renovar carteira de habilitação para dirigir veículos, regularizar o cadastro eleitoral, proceder com separações e divórcios quando há ou não filhos menores, entre outros. Isto é, os cidadãos visualizam as serventias extrajudiciais como um local de segurança e proximidade, o que é crucial para uma mediação ou uma conciliação bem-sucedida.

Uma questão recorrente nas serventias extrajudiciais, principalmente nos Tabelionatos de Notas e nos Registros Cíveis de Pessoas Naturais, é sobre a possibilidade da separação e do divórcio extrajudicial, quando há a existência de filhos menores ou incapazes. Segundo a Lei nº 11.441/2007, só é possível a separação e o divórcio consensual, diretamente nas serventias, quando não houver filhos menores ou incapazes do casal (BRASIL, 2007, online). No Estado de São Paulo, o Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça, em seu capítulo XVI, dispõe no item 87.2, que é admitida a separação e o divórcio extrajudicial, desde que comprovada a resolução prévia e judicial, de todas as questões referentes aos filhos menores, como guarda, visita e alimentos (SÃO PAULO, 1989, online).

Entretanto, nos casos em que não há litígios e ambas as partes estão certas de que a dissolução é o melhor para todos, e estando devidamente acompanhados de seus advogados, porque não proceder a dissolução através de sessões de mediação e conciliação, com a devida manifestação do Ministério Público?

Nesse contexto, conforme bem explica Fraga et al. (2021, online):

Contudo, mesmo havendo consenso entre os genitores e sendo direito indisponível passível de transação, atualmente o procedimento consensual para guarda, visita de filhos e pensão alimentícia vem sendo realizada por processo judicial, muitas vezes mais lento e oneroso do que deveria, o que acarreta, de uma só vez, em morosidade para as partes, abarrotamento do sistema judiciário e prejuízo aos cofres públicos.

Essa morosidade não afeta apenas as partes, o sistema judiciário e os cofres públicos, como apontam os autores supracitados, mas aos menores envolvidos que se encontram no centro dessa discussão. Com isso, o que muitas vezes acontece na prática, são casais que acabam separando-se apenas de fato, e depois de anos, quando por algum motivo específico, precisam regularizar essa situação, encontram diversos óbices, como por exemplo, a falta de conhecimento da localização das partes envolvidas. Portanto, vislumbra-se a possibilidade de sessões de medição e conciliação para regularização dessas questões, de forma extrajudicial, com a devida manifestação do Ministério Público.

No que tange aos custos, é sabido que o art. 165 do CPC/2015 determinou a criação dos CEJUSCs, o qual demanda altos investimentos por parte dos Tribunais, dificultando a efetividade do procedimento, sobretudo na quantidade necessária para o adequado atendimento da população brasileira, principalmente em regiões menos favorecidas economicamente e mais isoladas de grandes centros urbanos, onde sequer há fóruns instalados; locais esses em que as serventias extrajudiciais já se fazem presente.

Parece claro que foi nesse sentido a Recomendação n° 28/2018 do CNJ, pois, como já mencionado, nela se recomenda a celebração de convênios entre os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal com os Notários e Registradores brasileiros, para a instalação dos CEJUSCs, cumprindo, assim, a ordem constitucional de amplo acesso à justiça.

Todavia, mesmo com a edição do Provimento n° 67/2018 e a Recomendação n° 28/2018, ambos no CNJ, não houve a necessária divulgação da mediação e conciliação extrajudicial, tanto para os profissionais da área, como para a população em geral; também não houve estímulo do Poder Judiciário para a prática da atividade por parte dos Notários e Registradores.

Além da falta de divulgação, verifica-se que esse desestímulo se deu precipuamente pelo excesso de custos para a prestação do serviço, o qual são totalmente arcados pelos delegatários, contra a falta de remuneração adequada para tamanha responsabilidade. Há também a pouca (para não dizer, nenhuma) eficácia prática da celebração de convênios entre os Tribunais de Justiça e as serventias para as instalações de centros judiciários de solução de conflitos.

Não obstante, as serventias extrajudiciais têm grande potencial para servir de centros de solução de conflitos, com a vantagem de também poder atender as demandas especializadas, devido à qualificação técnica exigidas pelos concursos públicos de Notários e Registradores, potencializando, assim, suas instalações e seu conhecimento jurídico, em prol da sociedade.

Bacellar (2012, p. 62) defende que há a necessidade de um redirecionamento das causas, tanto internamente, como, por exemplo, a remessa para os CEJUSCs; quanto externamente, como, por exemplo, a remessa aos agentes delegados da atividade extrajudicial. Todavia, cabe ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo assumir a responsabilidade da implementação de tão importante política pública, com o devido estímulo aos meios adequados de solução de conflito, bem como diligenciar para a devida remuneração dos Notários e Registradores, fomentando a mudança da cultura do litígio presente na sociedade brasileira.

Outro benefício a ser verificado através da atividade notarial e registral, seria no quesito tecnologia da informação, uma vez que a atividade está vivenciando a necessidade de informatização e a digitalização do seu acervo, com a sua devida padronização, conforme diversas determinações do CNJ e das CGJs dos Estado e do Distrito Federal.

Nesse sentido, quanto à mediação e à conciliação, tem-se as ODRs que são os mesmos métodos de solução de conflitos, porém através de plataformas digitais. Com isso, vislumbra-se a possibilidade de que as mediações e conciliações extrajudiciais funcionem em uma serventia de uma pequena cidade do interior, utilizando o aparato tecnológico que a mesma já possui, podendo atender além das demandas locais, as demandas das cidades ao redor, caso estas sejam desprovidas de uma serventia com um delegatário titular apto à atividade, ou por qualquer outro impedimento, desde que justificável.

Esse modelo de centros judiciários dentro das serventias extrajudiciais, também resolveria o problema entre as pessoas mais pobres ou mais idosas, que não possuem *expertise* ou aparato tecnológico necessário para as sessões virtuais; bem como de municípios

mais afastados no país que não possuem fácil acesso à internet, servindo assim as serventias extrajudiciais como ponto de apoio à população local.

Sendo o Notário e o Registrador profissionais do Direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro (BRASIL, 1994, online), sob fiscalização do Poder Judiciário, submetidos aos princípios do direito administrativo constitucional, previstos no art. 37 da CF/88, dentre outros, parece razoável a utilização dos conhecimentos técnicos dos delegatários para solucionar demandas e para prevenção de litígios, desde que devidamente remunerado, inclusive para que possa manter a infraestrutura e o quadro de pessoal necessário para a prestação do serviço.

Assim, para que haja a efetiva adesão da atividade notarial e registral na prestação da mediação e da conciliação extrajudicial, se faz necessário, primeiramente, que todas as Corregedorias dos Estados e do Distrito Federal, disponham em suas normativas sobre a mediação e a conciliação. Posteriormente, que haja efetividade nos convênios entre as serventias extrajudiciais e os respectivos Tribunais, com a devida remuneração.

Em seguida, que seja alterado o Provimento nº 67/2018 do CNJ, afim de que: a) os cursos de formação, caso seja necessário para os escreventes que não tenham conhecimento técnico e solicitem a habilitação para mediar e conciliar (não sendo de obrigatoriedade do delegatário, que já possui formação específica), a ser avaliado pelo próprios Notário e Registrador, seja ofertado pelas escolas judiciais ou por instituição formadora de mediadores judiciais; b) o procedimento de mediação e de conciliação poderá ser prestado pelo próprio delegatário, por seus prepostos habilitados, ou por mediadores e conciliadores cadastrados no NUPEMEC, mediante contratação direta do titular da serventia e sob supervisão deste, que comunicará o NUPEMEC; c) enquanto não editadas, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, normas específicas relativas aos emolumentos, que seja aplicada as sessões de mediação e conciliação extrajudiciais a tabela referente às lavraturas escrituras públicas com valor declarado, com base no valor da causa da mediação e/ou conciliação, conforme suas respectivas faixas de valores, observado o teto de cada tabela estadual, e d) os Tribunais dos Estados e do Distrito Federal determinem percentual de audiências não remuneradas, que não sejam em número inferior e nem superior ao percentual fixado para as câmaras privadas, objetivando o mesmo tratamento para todos, sem nenhuma distinção ou privilégio.

Por fim, que seja apresentada uma proposta legislativa, em cada Estado da federação, para que sejam editadas normas específicas relativas aos emolumentos, observadas as diretrizes previstas pela Lei nº 10.169/2000, para a devida remuneração dos Notários e Registradores, pois a utilização de faixas de valores, conforme acima proposto, traz um pouco

de equilíbrio à prestação do serviço, ainda que bem inferir das mediações em câmaras privadas; todavia, há a necessidade de se verificar o investimento na infraestrutura e no quadro de pessoal, além da remuneração do delegatário, para que possa compensar a prestação do serviço de mediação e conciliação, cumprindo assim a Lei Federal que rege o tema.

A mediação e conciliação vão muito além do que apenas solucionar conflitos, mas sim promovem grande transformação social, e com a prestação dos serviços pelas serventias extrajudiciais, não haverá substituição do Poder Judiciário, mas sim um auxílio na solução de conflitos, constituindo uma extensão da Justiça. Com isso, vislumbra-se uma possível redução do surgimento de novos conflitos, tendo em vista a habilidade dos Notários e Registradores na prevenção de litígios, bem como o descongestionamento da máquina judiciária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história, verificou-se que o acesso à justiça trata-se de um direito fundamental dentro de um Estado Democrático de Direito. Todavia, conforme já disposto, o amplo acesso à justiça não se limita ao ajuizamento de demandas perante o Poder Judiciário, pois este pode ser ineficiente por diversos motivos, como, por exemplo, pela atual morosidade processual que o sistema jurisdicional nacional tem enfrentado.

A necessidade de dar efetividade ao princípio do acesso à justiça, fez com que o sistema jurídico brasileiro estimulasse diversas formas de solução de conflitos, para além do processo judicial, trazendo o conceito de “Justiça Multiportas”.

Apesar de iniciativas terem sido criadas pelo Poder Legislativo para garantir o amplo acesso à justiça, como a previsão da mediação e da conciliação no novo CPC, a Lei de Mediação, entre outros, verifica-se que tais medidas não foram suficientes e grande parte da população continua à margem do princípio constitucional.

Constatou-se que, apesar da morosidade processual, que leva a inefetividade do sistema, os índices de conciliação e mediação no Poder Judiciário como um todo, são extremamente baixos.

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou demonstrar os motivos da baixa aderência aos procedimentos da mediação e da conciliação extrajudiciais no Brasil, trazendo as peculiaridades que envolvem o regime jurídico, a fiscalização e o funcionamento das serventias extrajudiciais.

Para tanto, foram identificadas as principais características dos serviços Notariais e Registrais, de modo a confrontar com alguma das disposições do novo CPC, da Lei de Mediação, dos Provimentos n.ºs. 67/2018 e 72/2018, ambos do CNJ e da Recomendação n.º 28/2018 também do CNJ, com o objetivo de apontar as possíveis incompatibilidades entre a atividade e as normas.

Embora trate-se serviços distintos, restou claro que os procedimentos de mediação e de conciliação guardam certas semelhanças com as atividades Notariais e Registrais, pois ambas têm a função precípua de zelar pela pacificação social, dirimindo conflitos antes que estes atinjam o sistema jurisdicional. A semelhança torna-se evidente quando se corroboram os princípios que regem a atividade extrajudicial e a mediação e a conciliação, possuindo como princípios comuns a confidencialidade, imparcialidade e independência.

Além disso, os serviços extrajudiciais apresentam singularidades que os tornam ainda mais atrativos no que tange a desjudicialização, pois a atividade é exercida em caráter privado, através de delegação do Poder Público e sob estreita fiscalização do Poder Judiciário.

Considera-se que a capilaridade das serventias extrajudiciais é um dos fatores determinantes para a implementação dos procedimentos de mediação e conciliação, bem como para a concretização dos convênios entre as serventias e os Tribunais de Justiça dos Estados, para implementação dos CEJUSCs, uma vez que permite a correta e necessária coordenação dos meios alternativos de solução de conflitos pelo Poder Judiciário, sem representar um ônus aos cofres públicos.

Porém, segundo a legislação vigente, além de ser obrigatório o curso de capacitação e sua reciclagem de 2 em 2 anos, com ônus totalmente suportados pelos delegatários das serventias, também ficam limitados a conduzir sessões de mediação e conciliação apenas os titulares e seus prepostos autorizados, e que as matérias versem sobre questões relativas apenas às especialidades de suas serventias. Ocorre que, ao impor todos os ônus ao titular, bem como ao delimitar a atuação dos delegatários para ele e seus prepostos, e as especialidades atribuídas às suas delegações, a Lei de Medição e o Provimento nº 67/2018 impõem uma desvantagem às serventias em relação às câmaras privadas de conciliação e mediação. Não obstante ambas exerçam atividades no âmbito extrajudicial, as câmaras privadas podem exercer conciliação e mediação pré-processuais por intermédio de profissionais que não necessitam de vínculo empregatício e sem delimitação da matéria.

Ainda, ao afirmar que tais serviços serão pagos conforme o valor estabelecido para uma escritura pública sem valor econômico, o Provimento traz a atividade pouca atratividade. Com pouca liberdade de gestão, com as grandes limitações e ônus impostos, o delegatário não é remunerado de maneira justa e ainda tem de repassar parte dos valores recebidos aos cofres públicos, devido à natureza jurídica dos emolumentos. Os principais obstáculos identificados, contudo, dizem respeito, principalmente, à situação fática das serventias extrajudiciais deficitárias (mas não somente elas), pois os delegatários não contam com renda mínima adequada, de modo que a implementação dos procedimentos de conciliação e mediação extrajudiciais, nos moldes previstos no ordenamento jurídico atual, revelam-se um investimento de alto risco e praticamente nenhum retorno financeiro.

Os Notários e Registradores brasileiros são profissionais do direito altamente qualificado, aprovados em concurso público de alta complexidade, e ao propor formas de resolução das divergências apontadas, o que se objetiva é beneficiar a população através da

Justiça Multiportas, não excluindo a apreciação judicial, mas fomentando outras formas de solução, que pode, em muitos casos, ser mais efetivas e adequadas.

Conclui-se que a possibilidade dos procedimentos de mediação e de conciliação nas serventias extrajudiciais não resolverá todos os complexos problemas atrelados ao princípio do amplo acesso à justiça, porém trata-se de uma ferramenta eficaz e mais próxima da população, mesmo nas cidades e distritos mais afastados dos grandes centros, trazendo efetividade ao direito fundamental do amplo acesso à justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. **Provimento nº 18 de 05 de agosto de 2013.** Dispõe sobre adequação e a instrumentalização dos conflitos de interesse por intermédio da mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais de Alagoas e adota providências correlatas. Disponível em: <http://www.tjal.jus.br/corregedoria/provimentos/8652834f1f7a1fa189abfce2d9d93687.pdf>
Acesso em: 13 nov. 2022.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. **Provimento nº 36 de 26 de julho de 2016.** Dispõe sobre adequação e a instrumentalização dos conflitos de interesse por intermédio da mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais de Alagoas e adota providências correlatas, revogando o Provimento 18, de 05 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.tjal.jus.br/corregedoria/provimentos/368745affa8474f765b5da7f605ccbea.pdf>
Acesso em: 13 nov. 2022.

AMARAL, Márcia Terezinha Gomes. **O direito de acesso à justiça e a mediação.** Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp048205.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

ANDRADE, Aline Rodrigues de. Cartórios e Acesso à Justiça: a Mediação e a Conciliação realizadas pelas Serventias Notariais e Registrais. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 92, ano 45, p. 13-41, jan./jun. 2022.

ARBIX, Daniel do Amaral. **Resolução online de controvérsias - Tecnologias e jurisdições.** Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2015. Disponível em: chromeextension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-01092016-154830/publico/Doutorado_Arbix_3mar15_INTEGRAL.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

BACELLAR, Roberto Portugal. O Poder Judiciário e o Paradigma da Guerra na Solução dos Conflitos. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (Coords.). **Conciliação e Mediação: estruturação da política judiciária nacional.** Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BACELLAR. **Mediação e arbitragem.** São Paulo: Saraiva, 2012. (Coleção Saberes do Direito, 53).

BARBOSA E SILVA, Érica. **Conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-09/erica-silva-conciliacao-mediacao-serventias-extrajudiciais>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial.** São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Código de processo civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Carta de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Carta de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Lei de 11 de outubro de 1827**. Determina a forma por que devem ser providos os officios de Justiça e Fazenda. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM11101827.htm#:~:text=LEI%20DE%2011%20DE%20OUTUBRO,officios%20de%20Justi%C3%A7a%20e%20Fazenda. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a Arbitragem. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm. Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.492 de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.441 de 04 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/lei/111441.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.441%20DE%204,div%C3%B3rcio%20consensual%20por%20via%20administrativa. Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.204, de 20 de novembro de 2019.** Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **I Jornada Prevenção e solução extrajudicial de litígios: Enunciados Aprovados.** Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Andrea%20PC/Downloads/Enunciados%20Aprovados%20I%20JPS-revisado.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **II Jornada Prevenção e solução extrajudicial de litígios: Enunciados Aprovados.** Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Andrea%20PC/Downloads/Enunciados%20Justificativas%20aprovados-VF.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2022.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça Aberta.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/? Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 67 de 26 de março de 2018.** Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 72 de 27 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2621>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 28 de 17 de agosto de 2018.** Recomenda aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania (CEJUSCs). Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2648#:~:text=Recomenda%20aos%20tribunais%20de%20justi%C3%A7a,conflitos%20e%20cidadania%20\(CEJUSCs\)](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2648#:~:text=Recomenda%20aos%20tribunais%20de%20justi%C3%A7a,conflitos%20e%20cidadania%20(CEJUSCs)). Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 271 de 11 de dezembro de 2018.** Fixa parâmetros de remuneração a ser paga aos conciliadores e mediadores judiciais, nos termos do disposto no art. 169 do Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015 – e no art. 13 da Lei de Mediação – Lei nº 13.140/2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2780>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118 de 01 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/atosnormasbusca/norma/154#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20118%2C%20DE%201%C2%BA,P%C3%BAblico%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 150 de 09 de agosto de 2016**. Dispõe sobre criação de Núcleo de Solução Alternativa de Conflitos e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4315#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20N%C3%BAcleo,Conflitos%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.151. Mato Grosso**. Relator: Min. Ayres Britto. Data de julgamento em: 08/06/2005. Tribunal Pleno, data de publicação: DJ 28/04/2006. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363325>. Acesso em 04 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.135. Distrito Federal**. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 09/11/2016. Tribunal Pleno, data de publicação: DJ 11/11/2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636>. Acesso em: 11 nov. 2022.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**: mediação, conciliação, resolução CNJ 125/2010. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

CAPPELLETTI. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista Forense**, v. 326, n. 90, p.121-130, abr./jun. 1994.

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

CARVALHO, Milton Paulo de (Coord.). **Teoria Geral do Processo Civil**. São Paulo: Campus Jurídico, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CEARÁ. Tribunal de Justiça de Ceará. **Provimento nº 12 de 24 de junho de 2013**. Dispõe sobre a autorização e a implementação, no âmbito das serventias extrajudiciais do Estado do Ceará, dos procedimentos de mediação e conciliação. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://corregedoria.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2013/06/PROV-12-13.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2022.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada: Lei nº 8935/94**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CIESP/FIESP. **Câmara de conciliação, mediação e arbitragem**. Disponível em: [https://www.camaradearbitragemsp.com.br/pt/mediacao/tabelacustas.html#:~:text=b\)%20O%20valor%20m%C3%A1ximo%20ser%C3%A1,com%20o%20que%20for%20apurado](https://www.camaradearbitragemsp.com.br/pt/mediacao/tabelacustas.html#:~:text=b)%20O%20valor%20m%C3%A1ximo%20ser%C3%A1,com%20o%20que%20for%20apurado). Acesso em: 09 nov. 2022.

CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: CRESPO, Maria Hernandez (Org.). **Tribunal Multiportas – Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

DALLARI, Dalmo. **O Poder dos juízes**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

DIAS, Feliciano Alcides. **Análise Econômica da Arbitragem**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

DINIZ, Maria Helena de. **Dicionário Jurídico Universitário**. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2017.

EL DEBS, Martha; EL DEBS, Renata; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas – A mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FIGUEIREDO JÚNIOR, Joel Dias. O alvissareiro projeto de lei 6.204/19 - Desjudicialização de títulos executivos civis e a crise da jurisdição estatal. **Migalhas em peso**, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/316497/o-alvissareiro-projeto-de-lei-6-204-19--desjudicializacao-de-titulos-executivos-civis-e-a-crise-da-jurisdicao-estatal->. Acesso em: 05 jan. 2023.

FRAGA, Fellipe Vilas Bôas et al. O papel das serventias extrajudiciais na desjudicialização das questões relativas à guarda, visitação e pensão alimentícia de menores de idade. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 110, n. 1025, p. 177-199, mar. 2021. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/152244>. Acesso em: 26 nov. 2022.

GAJARDONI, Fernando da F. et al. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640249/>. Acesso em: 16 out. 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mudanças Estruturais no Processo Civil Brasileiro. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 1, 2006, p. 218. Disponível em:

<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/65/62>. Acesso em: 25 set. 2022.

GRINOVER. **Ensaio sobre a Processualidade**: Fundamentos para uma nova teoria geral dos processos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

GUIMARÃES, Frederico. Cartórios de Protesto já podem atuar na renegociação e quitação de dívidas do cidadão. Revista **Cartórios com você**, São Paulo, v. 1, n. 14, p. 82-97, ago./out. 2018.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama> Acesso em: 09 nov. 2022.

JACOMINO, Sérgio. A bela palavra cartório. 2015. In: JACOMINO, Sérgio. **Observatório do Registro**: Informação e Sentido. Disponível em: <https://cartorios.org/2015/04/24/a-bela-palavracartorio/>. Acesso em: 03 nov. 2022.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. São Paulo: YK Editora, 2017, v. III.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Discurso de posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal**. [S.I.: s.n.], 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoMinistroRL.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental à razoável duração do processo. **Estação Científica (Ed. Especial Direito)**, Juiz de Fora, v. 1, n. 4, out./nov. 2009. Disponível em: <chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://portaladm.estacio.br/media/4413/artigo-5-revisado.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça de Mato Grosso. **Provimento nº 29 de 12 de agosto de 2013**. Regulamenta a mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais. Disponível em: chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://corregedoria.mc.tjmt.jus.br/corrregedoria-arquivos-prod/cms/Provimento_29_2013.pdf. Acesso em: 13 nov. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça de Mato Grosso. **Provimento nº 34 de 04 de setembro de 2013**. Suspende a eficácia do Provimento nº. 29/2013 - CGJ. Disponível em: chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://corregedoria-mc.tjmt.jus.br/corrregedoria-arquivos-prod/cms/Provimento_34_2013_-_CGJ.pdf. Acesso em: 13 nov. 2022.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de Direito Processual**. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; BERNARDES, Lívia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transnacional à justiça. **Revista Vox**, n. 12, p. 37-57, 2020. Disponível em: <http://www.fadileste.edu.br/revistavox/index.php/revistavox/article/view/34/28>. Acesso em: 20 set. 2022.

NEGRÃO, Theotonio et al. **Código de Processo Civil e Legislação Processual em vigor**. 47. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NUNES, Juliana Raquel Nunes. **A Importância da Mediação e da Conciliação para o Acesso à Justiça**: uma análise à luz do novo CPC. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; FRAGA, Fellipe Vilas Bôas. Perspectivas futuras da atividade Notarial e Registral: A Arbitragem como instrumento de acesso à justiça e o auxílio da desjudicialização. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 7, n. 5, p. 317-146, 2021. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-7-2021-n-5/218>. Acesso em: 26 nov. 2022.

ORDENAÇÕES FILIPINAS. **Livro 1 Tit. 78**: Do Juíz da Chancelaria da Casa da Suplicação. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p179.htm> Acesso em: 04 fev. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana Paiva. Gratuidade Emolumentar no Novo CPC. In: DIP, Ricardo (Org.). **Direito Registral e o Novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

PERU. **XVII Congreso Internacional de la Unión Internacional del Notariado Latino**. Resolución final, Lima: UINL, 2013. Disponível em: http://www.cfna.org.ar/documentacion/congresosinternacionales-del-notariado/27-congreso-internacional-del-notariado_-_lima-2013.pdf. Acesso em: 09 nov. 2022.

PINHEIRO, Ygor Ramos Cunha. Arbitragem Notarial. Salvador: Juspodivm, 2020. In: EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos comentada**. 4. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

RODRIGUES, Thais Brugnera; BOLESINA, Iuri. O Direito Fundamental ao Acesso à Justiça e a sua (não) Concretização diante de Crise de Efetividade do Poder Judiciário. **XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11680/0>. Acesso em: 20 set. 2022.

SALLES, Carlos Alberto de (Coord.). **As Grandes Transformações do Processo Civil Brasileiro**: homenagem ao professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SALLES; LORENCINI, Marco Antônio Garcia L.; SILVA, Paulo Eduardo Alves. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640089/>. Acesso em: 04 out. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Provimento CG nº 17 de 05 de junho de 2013**. Autoriza e implementa a mediação e a conciliação extrajudicial no Estado de São Paulo e insere o item 44.2, na Subseção I, da Seção III, do Capítulo XIII, do Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça (Processo nº 2012/56888). Disponível em: <https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=3&nuSeqpublicacao=125>. Acesso em: 14 nov. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Provimento CG nº 31 de 08 de junho de 2016**. Revoga o Provimento CG 17/2013 (Processo nº 2012/56888 - Parecer 123/2016-E) 13/06/2016. Disponível em: <https://extrajudicial.tjsp.jus.br/publicacoes/3/209>. Acesso em: 14 nov. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Provimento CG nº 58 de 28 de novembro de 1989**. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais Tomo II. Alterado pelo Provimento CG nº 56 de 11 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasExtrajudiciais>. Acesso em: 14 nov. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Portal do Extrajudicial**. Disponível em: https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeq_publicacao=4411 Acesso em: 10 nov. 2022.

SÃO PAULO. **Colégio Notarial do Brasil**. Disponível em: https://cnbsp.org.br/wp-content/uploads/2022/03/TABELA_2022_VERSAO_VISUALIZACAO_SEM_ISSPDF_.pdf Acesso em: 09 nov. 2022.

SÃO PAULO. Por que o protesto é a solução mais eficiente para cobrar dívidas? **CENPROT – SP**. Disponível em: <https://protestosp.com.br/blog/por-que-o-protesto-e-a-solucao-mais-eficienteparacobrardividas#:~:text=Segundo%20dados%20oficiais%20do%20IEPTB,%C3%A9%20r%C3%A1pido%2C%20f%C3%A1cil%20e%20econ%C3%B4mico>. Acesso em: 10 nov. 2022.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 17. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992330/>. Acesso em: 16 out. 2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Do Poder Judiciário: organização e competência. **Revista de Direito Administrativo**, v. 200, p. 1-19, 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46524/46566>. Acesso em: 04 out. 2022.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. In: CRESPO, Maria Hernandez (Org.). **Tribunal Multiportas – Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

WATANABE. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

26º TABELIONATO DE NOTAS. **Código de Ética e Disciplina Notarial**. Disponível em: https://www.26notas.com.br/blog/?page_id=4548. Acesso em: 06 nov. 2022.