



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

**A AMPLIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DAS CONSERVATÓRIAS DE
REGISTRO CIVIL NO BRASIL E EM PORTUGAL –
O SERVIÇO DA CIDADANIA**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Autora: Renata de Oliveira Bassetto Ruiz

Orientador: Professor Doutor Alex Sander Xavier Pires

Número da candidata: 20161172

Junho de 2022

Lisboa

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

RENATA DE OLIVEIRA BASSETTO RUIZ

**A AMPLIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DAS CONSERVATÓRIAS
DE REGISTRO CIVIL NO BRASIL E EM PORTUGAL - O
SERVIÇO DA CIDADANIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Autónoma de Lisboa como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Alex Sander Xavier Pires.

LISBOA
2022

RUIZ, Renata de Oliveira Basseto

Título da dissertação / Renata Basseto Ruiz
- Cidade: UNI???, 2022.
??f.

Dissertação (Mestrado em Direito –Nome da área) -- Universidade de ?????, Cidade, 2022.
Orientação: Prof. Dr.

Solicitar orientação de preenchimento da ficha catalográfica na Biblioteca da Universidade.

CDD – _____

RENATA DE OLIVEIRA BASSETTO RUIZ

**A AMPLIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DAS CONSERVATÓRIAS DE
REGISTRO CIVIL NO BRASIL E EM PORTUGAL – O SERVIÇO DA
CIDADANIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Autônoma de Lisboa, área de concentração Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Alex Sander Xavier Pires.

Aprovado pela Banca Examinadora em: ____/____/____

Prof. Dr. Alex Sander Xavier Pires
Orientador

Prof. Dr.
Universidade

Prof. Dr.
Universidade de

Prof. Dr.
Universidade

Prof. Dr.
Universidade

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por haver me permitido adquirir grandiosas experiências intelectuais ao longo desse trabalho. Agradeço ainda à minha incrível família, que me apoiou nos momentos de silêncio e meditação: Anna Liz, Pedro Henrique e Otávio Henrique são e serão sempre minha inspiração e minha força motriz para avançar mais e mais na busca de aprendizado e conhecimento constantes.

Ao meu marido e companheiro de jornada, incansável, sempre disposto a novos empreendimentos, minha gratidão eterna.

Finalmente dedico carinho especial aos muitos amigos que conquistei nessa jornada, em Portugal e no Brasil. Foram momentos ímpares de muita alegria e aprendizado.

A AMPLIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DAS CONSERVATÓRIAS DE REGISTRO CIVIL NO BRASIL E EM PORTUGAL – O SERVIÇO DA CIDADANIA

Resumo: O presente trabalho visa investigar a ampliação de competências agregadas paulatinamente, com o passar do tempo e as necessidades sociais, aos denominados serviços de registro civil. Embora tenham denominações distintas, por questões históricas e opção legislativa, os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais e os Conservadores de Registro Civil em Portugal desempenham relevante função pública e social ao conferir cidadania e atestar os principais fatos da vida das pessoas humanas. Ante um Poder Judiciário afogado e assoberbado com questões litigiosas, objetiva-se demonstrar que questões jurídicas que não envolvem lides, onde as partes estão de comum acordo, o Estado pode optar por delegar serviços e funções, a particulares em colaboração com o Poder Público, como ocorre no Brasil, ou a funcionários do Estado, como ocorre em Portugal. De qualquer modo, em ambos os casos, a presente investigação visa demonstrar ainda que as funções outrora já delegadas são desempenhadas por profissionais do Direito com preparação técnica e jurídica avançada e de alto nível. Visa demonstrar que cada vez mais a desjudicialização é um caminho possível e positivo. Nesta esteira, estão aptos a realizar uma verdadeira magistratura cautelar, prevenindo lides, desafogando o Judiciário e conferindo segurança jurídica e cidadania aos cidadãos.

Palavras-chave: DIREITO CIVIL. REGISTO CIVIL. CONSERVATÓRIAS DE REGISTO. COMPETÊNCIA.

THE EXPANSION OF COMPETENCES OF CIVIL REGISTRY CONSERVATORIES IN BRAZIL AND PORTUGAL - THE CITIZENSHIP SERVICE

Abstract: The present work aims to investigate the expansion of skills aggregated gradually, with the passage of time and social needs, to the so-called civil registry services. Although they have different denominations, for historical reasons and legislative option, the Civil Registry Officers of Natural Persons and the Civil Registry Registrars in Portugal perform an important public and social function by granting citizenship and attesting to the main facts of human life. Before a Judiciary Power drowned and overwhelmed with litigious issues, the objective is to demonstrate that legal issues that do not involve disputes, where the parties are in common agreement, the State can choose to delegate services and functions, to individuals in collaboration with the Public Power, as in Brazil, or to state officials, as in Portugal. In any case, in both cases, the present investigation also aims to demonstrate that the functions previously delegated are performed by legal professionals with advanced and high-level technical and legal preparation. It aims to demonstrate that dejudicialization is increasingly a possible and positive path. In this wake, they are able to carry out a true precautionary magistracy, preventing disputes, unburdening the Judiciary and giving legal security and citizenship to citizens.

Keywords: CIVIL RIGHT. CIVIL REGISTRY. REGISTRATION OFFICES. COMPETENCE.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: AS CONSERVATÓRIAS DE REGISTO CIVIL EM PORTUGAL E OS OFICIAIS DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS NO BRASIL	18
1.1 HISTÓRICO NO BRASIL.....	18
1.2 HISTÓRICO EM PORTUGAL.....	22
1.3 OUTORGA DE DELEGAÇÃO DE NOTAS E DE REGISTROS NO BRASIL.....	25
1.3.1 O concurso de outorga de delegações no Brasil	30
1.3.2 A prestação de serviços registrais em Portugal	33
CAPÍTULO 2 - O EXERCÍCIO DE PODERES PÚBLICOS DE AUTORIDADE PELOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COM FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS	36
2.1 PODER PÚBLICO DE AUTORIDADE.....	38
2.2 O DIREITO DA FUNÇÃO PÚBLICA.....	45
2.3 A DESJUDICIALIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO EFETIVA DOS OFICIAIS DE REGISTRO CIVIL E CONSERVADORES: INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA	50
2.4 O REFLEXO DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O JUDICIÁRIO COMO INSTITUIÇÃO ECONÔMICA.....	57
CAPÍTULO 3 - ATOS DE COMPETÊNCIA DECISÓRIA E OUTROS SERVIÇOS A SEREM ATRIBUÍDOS AOS CONSERVADORES	62
3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA.....	62
3.2 SISTEMA MULTIPORTAS	65
3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA.....	67
3.4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS ATRIBUIÇÕES RECEBIDAS PELOS CONSERVADORES EM PORTUGAL E REGISTRADORES CIVIS NO BRASIL.....	68
3.5 NOVOS ATOS DECISIONAIS OU DE AUTOCOMPOSIÇÃO E OS REGISTRADORES CIVIS	70
3.6 OS CONSERVADORES DE REGISTRO CIVIL E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	72
3.6.1 A desjudicialização	72
3.7 A ATUAÇÃO DOS CONSERVADORES COMO MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	73
3.8 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO.....	74
3.9 ARBITRAGEM	77
3.10 ATOS NOTARIAIS DESJUDICIALIZADORES NO SÉCULO XXI	80
CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata primordialmente do estudo de atribuições de jurisdição voluntária aos Conservadores de Registro Civil. Indaga-se, no entanto, qual a natureza desses procedimentos? Sem ingressar na polêmica sobre o atual conceito de jurisdição, cabe, para o presente estudo, investigar acerca da natureza jurídica da jurisdição voluntária como administração pública de interesses privados e qual sua amplitude.

Existem atos jurídicos da vida dos particulares que se revestem de importância transcendente aos limites da esfera de interesses das pessoas diretamente envolvidas, passando a interessar também à própria sociedade¹.

Um casamento, *verbi gratia*, não serve de relevância apenas para os cônjuges. Interessa à sociedade evitar o casamento das pessoas impedidas, interessa dar publicidade aos casamentos realizados e por realizar, interessa definir a situação dos futuros filhos etc. Observando isso, o legislador (Estado) impõe para a validade desses atos de repercussão na vida social a necessária participação de um órgão público. Com essa configuração, o Estado afasta aqueles atos que seriam tipicamente privados. O Estado emite a declaração de vontade, querendo o ato em si e querendo também o resultado objetivado pelas partes². A prática dessa atividade é denominada, por conseguinte, administração pública de interesses privados, com a evidente limitação aos princípios de autonomia e liberdade, que caracterizam a vida jurídico-privada dos indivíduos, em observância ao interesse social.

No Direito Romano, a administração pública de interesses privados era em parte exercida por órgãos jurisdicionais e em parte por órgãos alheios à organização judiciária (os testamentos eram complementados por leis especiais dos comícios, órgãos legislativos). No direito moderno, exercem-na: a) órgãos jurisdicionais; b) órgãos do chamado “foro extrajudicial” e c) órgãos administrativos não dependentes do Judiciário³.

Exemplos de atos de administração pública de interesses privados praticados com a intervenção de órgãos do “foro extrajudicial” são a escritura pública (tabelião), o casamento

¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel - **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990. p. 135.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

(juiz de casamentos, oficial de registro civil ou conservador), o protesto (oficial de protestos no Brasil), o registro de imóveis (oficial de registro de imóveis ou conservador em Portugal) etc. Hodiernamente, ampliaram-se os atos de administração pública de interesses privados por órgãos do foro extrajudicial: no Brasil, temos como exemplo as Escrituras Públicas de Divórcio, Inventário e Partilhas, a Mediação e Conciliação nas serventias extrajudiciais, o reconhecimento de filhos socioafetivos em procedimento administrativo diretamente perante o Registro Civil das Pessoas Naturais, o procedimento administrativo de retificação de área de imóveis diretamente perante o registrador imobiliário, sem a intervenção de juiz e Ministério Público, a usucapião extrajudicial, entre outros.

Em Portugal, como exemplo, temos o procedimento de mudança de sexo e de nome próprio diretamente perante a Conservatória de Registo Civil (o qual ocorre de forma semelhante no Brasil), a transferência de competência decisória em processos de jurisdição voluntária dos tribunais para o Ministério Público e Conservatórias do Registo Civil, procedimentos simplificados de sucessão hereditária e de partilha do patrimônio conjugal, dentre outros.

A jurisdição voluntária, para muitos juristas, não é jurisdição, mas atividade anômala dos Juízes e Tribunais, a eles conferida por força da tradição. Não obstante parte da doutrina conceitue a jurisdição voluntária como função materialmente administrativa e formalmente jurisdicional, é preferível dizer que a jurisdição voluntária é atividade administrativa, sob o aspecto material, e de caráter judiciário, do ponto de vista subjetivo; e isso porque distingue-se jurisdição de função judiciária em sentido estrito. Dizem tratar-se de função que pode ser atribuída, com igual *nomen iuris*, a órgãos não judiciários. CINTRA⁴ afirma também que a administração pública de interesses privados se insere na *função administrativa*, seja exercida por magistrado, seja por notários ou registradores (conservadores), cuja natureza jurídica da atividade veremos ao longo do presente estudo. Assim, esses atos teriam a finalidade constitutiva, isto é, finalidade de formação de situações jurídicas novas (atos jurídicos de direito público).

A jurisdição voluntária, portanto, é, na verdade, espécie do gênero administração pública de interesses privados. Possui, basicamente, duas características que a diferenciam:

- a) como função estatal, ela tem natureza administrativa, do ponto de vista material, e é ato judiciário, do ponto de vista subjetivo ou orgânico;
- b) em relação às suas finalidades, é função preventiva e também constitutiva.

O que se conclui dessa breve digressão é que alguns procedimentos centram-se no Poder

⁴ *Ibidem*.

Judiciário por meras razões históricas. Assim, nada impediria que, cuidando-se de funções materialmente administrativas, elas fossem delegadas a outra esfera; aliás, é o que ocorre com o inventário, separações e divórcios, em regra, no Brasil.

No caso por testamento, no Brasil, o inventário processa-se judicialmente. Por quê? Porque sua fase inicial tem origem no Poder Judiciário. Mas isso seria razão para que todas as demais fases do procedimento de inventário também corresse perante o Poder Judiciário? Ora, se, como visto, a própria fase inicial poderia, sem qualquer problema, diante de sua natureza ontológica, ser realocada para a esfera administrativa, é imperioso analisar se as demais fases também o poderiam.

Exemplo disso é a previsão no ordenamento jurídico brasileiro da possibilidade de, se forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderem ser feitos por escritura pública. Significa dizer: ultrapassada a fase de abertura, registro, arquivamento e determinação de cumprimento do testamento — procedimento de jurisdição voluntária —, sendo todos os interessados capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública.

Aliás, o mero fato de se tratar de um procedimento de jurisdição voluntária não impede, de forma alguma, que o Juiz analise eventual impossibilidade, de qualquer natureza, de remessa à via extrajudicial. Visa-se, com isso, a desburocratizar os procedimentos, tornando-os mais céleres. Ao mesmo tempo em que o deslocamento à via extrajudicial alcança esse desiderato, desafoga-se o Poder Judiciário. Ganha-se duas vezes: o serviço aos interessados torna-se mais eficaz, e o Judiciário centra suas forças naquilo que é realmente relevante, a saber, dirimir conflitos. Em uma expressão: prestigia-se a pacificação social.

Nesse contexto, importante ressaltar outra vertente dessa atividade de administração pública de interesse privado, sob a ótica do Direito Administrativo, que será demonstrada a seguir.

Sob o enfoque da atividade de *função administrativa* em que se insere a administração pública de interesses privados, alguns pontos devem ser observados.

O sistema jurídico atual tem observado uma progressiva intervenção do Direito Administrativo em outros setores ou áreas do ordenamento jurídico, enquanto expressão da multiplicidade de tarefas confiadas ao Estado⁵. Existem, atualmente, centenas de entidades públicas e entidades privadas que exercem poderes públicos emanando atos jurídico-administrativos. Não obstante a tradição apontar o Direito Civil como o repositório de grandes princípios jurídicos, é de se questionar se o Direito Administrativo não assume uma dimensão quantitativamente mais importante, posto que todas as áreas do Direito se encontram hoje influenciadas pelo Direito Administrativo, pelas suas regras, ou ao menos pelos seus valores e princípios.

A vinculação das entidades privadas aos direitos fundamentais, *verbi gratia*, revelam a paulatina e consistente tendência para a publicização do Direito Privado. Veja-se a “fuga” da Administração Pública para o Direito Privado na denominada publicização ou administrativização do Direito Privado envolvido por estruturas administrativas⁶.

Nesse contexto, “a presença do fenômeno acima descrito contribui para colocar em questão a tradicional dicotomia oriunda do Direito Romano, que separa o Direito Privado e o Direito Público: o Direito Privado Administrativo já não é Direito Privado típico, mas ainda não é Direito Administrativo, revelando a pluralidade e a transversalidade de matizes reguladoras da moderna Administração Pública, que não se esgota no Direito Administrativo”⁷.

O retorno ao Estado mínimo fez esperar o nascimento de normas jusadministrativas, provocando um surto de administrativização da sociedade. Isso ocorre após décadas de ilusório engano, apresentando-se hoje nítido que a efetividade da Constituição depende da conjugação de esforços da intervenção administrativa em conjunto com atores privados.

Luis Paulo Aliende Ribeiro⁸ elucida que o surgimento e a sistematização do direito administrativo guardam correspondência com o contexto histórico, político, econômico e social do Estado liberal clássico em que é estruturada a disciplina. Revelam ainda a necessidade de legitimação do exercício do poder estatal no setor da Administração pública e de garantia dos direitos individuais⁹.

Com a crise do Estado-providência aprofunda-se, a partir dos anos 1980, o quadro de transformações. Para Ribeiro “Estão hoje presentes no dia-a-dia de cada pessoa ideias não mais

⁵ OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro - **Tratado de Direito Administrativo Especial. V. IV**. Coimbra: Almedina. 2017. p. 6.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende - **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 32.

⁹ *Ibidem*.

restritas ao âmbito acadêmico ou à estrutura administrativa e que trazem para debate temas que atualmente enriquecem o estudo do direito administrativo, abrangendo tópicos decorrentes da globalização e das influências do chamado neoliberalismo, como a privatização, o enxugamento da máquina administrativa, a redução do papel do Estado como prestador direto de serviços, a desestatização e a regulação.”¹⁰

Pedro Gonçalves¹¹, em estudo aprofundado acerca da atuação de entidades privadas com poderes públicos, apresenta a mudança de paradigma no Estado Administrativo, com a reformulação dos fundamentos do sistema tradicional. Três momentos essenciais deste profundo processo de transformação:

- 1) Conjugação ordenada dos papéis de atores públicos e privados no desenvolvimento das tradicionais finalidades do Estado Social e de Serviço Público;
- 2) Processo de “empresarialização” que por vezes passa pela privatização das formas organizativas da Administração Pública.
- 3) Promoção de mecanismos de envolvimento e participação de particulares interessados na gestão de incumbências públicas.

Ocorre, portanto, a reconfiguração do papel e das funções do Estado para o nítido reforço da contribuição dos atores privados para a governação pública. Fala-se em novos arranjos de distribuição de tarefas e de partilha de responsabilidade entre os setores público e privado, na “lógica de emagrecimento” e uma certa “retração estatal”¹².

Tem-se visto que o Estado prefere atuar de forma mais discreta, ao invés de atuar diretamente, mostrando preferência por utilizar-se de instrumentos de regulação, ativação e mobilização do potencial da sociedade e do património de conhecimentos, da criatividade e da capacidade de atores privados para resolver problemas, na denominada “capacidade privada de servir objetivos públicos”.¹³

Aqui temos duas estratégias do Poder Público: privatização de responsabilidades públicas e ativação de responsabilidades privadas, com o reforço da responsabilidade dos atores privados na realização do bem comum.

Ocorre a reordenação de papéis, alterando o âmbito e o conteúdo das responsabilidades públicas, com a crescente intervenção de particulares, apontando fundamentalmente para um alargamento do perímetro da esfera da sociedade, visando a implementação de um sistema

¹⁰ *Idem.* Op. Cit. p. 33.

¹¹ GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas.** Coimbra: Almedina. 2008. p. 15.

¹² *Idem.* Op. Cit. p. 14.

¹³ *Idem.* Op. Cit. p. 14.

administrativo que funcione melhor e a custos mais baixos.

Nessa busca situam-se os variados processos de privatização no âmbito da execução de tarefas públicas e, entre eles, a delegação de funções administrativas e de poderes públicos aos particulares. Referida delegação insere-se no interior da esfera pública e, pelo menos aparentemente, não provoca perturbações no quadro geral de relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Para Paulo Otero¹⁴, a Constituição hoje está refém do poder administrativo. Quase todas as promessas eleitorais feitas pelos políticos são de natureza administrativa, relativas à sociedade de bem-estar, além de conferir um protagonismo à Administração Pública na materialização dos direitos fundamentais ao cidadão, o que a torna senhora do sucesso ou fracasso da própria ordem constitucional.

O autor traz uma nova classificação do Direito Administrativo, deixando este de ser um mero ramo do Direito e passando a ser considerado como um hemisfério da ciência jurídica, podendo ser considerado o gênero Direito Administrativo global como representação simbólica do Direito Administrativo enquanto sistema de valores e de princípios jurídicos que se têm difundido com sucesso por todas as províncias do Direito¹⁵.

O Direito Administrativo global pode ser dividido nas espécies: 1) Direito Administrativo Geral ou Comum, abrangendo normas que, atendendo à sua função reguladora de toda a Administração Pública, consubstancia-se num repositório de princípios gerais comuns à organização e funcionamento da Administração e suas relações com os administrados, como uma teoria geral do ordenamento jusadministrativo; e 2) Direito Administrativo Especial, no qual identifica-se a existência de uma pluralidade indeterminada de normas reguladoras de setores específicos de intervenção administrativa, dotadas de princípios que alicerçam uma unidade interna própria de cada um desses setores.

Dentro do Direito Administrativo Especial insere-se o estudo da delegação da atividade notarial e de registros no Brasil, na sua feição de serviço público¹⁶, ou seja, ante a inegável constatação de que se trata de função pública exercida por particulares em razão de uma delegação estatal e, como tal, sujeita ao Direito Administrativo¹⁷. Já as Conservatórias de

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende - **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 5.

¹⁷ No presente trabalho será abordada a atividade notarial e de registro como função pública e não como serviço público, por não se tratar de atividade material, mas atividade jurídica. MELLO, Celso Antonio Bandeira de - **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 17ª ed. 2004.

Registo em Portugal pertenceriam ao primeiro grupo, ainda dentro do Direito Administrativo.

Por seu caráter peculiar, abrangendo normas de Direito Privado e normas de Direito Público, a atividade notarial e de registro no Brasil é ainda bastante incompreendida pelos profissionais do Direito e pela sociedade em geral. Isso ocorre ante o desconhecimento da natureza jurídica da delegação, que confia um serviço público a um particular, pessoa física profissional do Direito, o exercício de uma função pública com a consequente produção de atos administrativos, sujeitos aos requisitos expressos no Direito Administrativo, porém com a intenção de produzir efeitos jurídicos na esfera de particulares.

Assim, por identificarem-se características muito particulares, ora de direito público, ora de direito privado, diferente de qualquer gênero de função pública, é que se insere o estudo da delegação de serviços públicos no Direito Administrativo Especial no Brasil.

No Brasil, trata-se da única hipótese prevista na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 236, em que o serviço público é delegado a um particular pessoa física, de forma vitalícia. Essa característica, dentre outras vistas oportunamente no presente trabalho, é o que difere a delegação de serviços notariais e de registro de outras formas de delegação de serviços públicos previstas no regime jurídico dos artigos 173 e 175 da Constituição Federal de 1988.

Difere ainda da forma como esse serviço público é prestado em Portugal, pois aqui não há especificamente delegação de serviço público a um particular, como no Brasil. O Registro Civil das Pessoas Singulares em Portugal é atualmente disciplinado pelo Código de Registro Civil aprovado pelo Decreto-Lei 131/95, com várias retificações e posterior Decreto-Lei nº 324/2007 de 28 de setembro, tendo feito a republicação do Código. A atuação do Conservador de Registo Civil, funcionário público do Estado, é disciplinada pelo I.R.N. (Instituto dos Registos e do Notariado), instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa (Decreto-Lei nº 148/2012 de 12 de julho).

Ainda há que se considerar a diferenciação de regime jurídico que em Portugal é executada no desempenho da função notarial e registral. Os notários, em Portugal, são particulares que exercem função pública, de confiança, semelhante ao sistema brasileiro. Não obstante, a função registral, seja de bens ou de pessoas, foi estatizada e atualmente é desempenhada por funcionários públicos do Estado que também desempenham função pública.

Todavia, a mais importante distinção – e o ponto fulcral do presente trabalho – é que o serviço notarial e de registro é exercido por particular investido numa função pública. Anção de função pública, também denominada de exercício de poderes públicos de autoridade por

entidades privadas com funções administrativas¹⁸, é que merece atenção. Conforme Luiz Paulo Aliende Ribeiro: “(...) há que se considerar não somente a natureza jurídica das tarefas que executa (função pública administrativa), mas também a posição jurídica (poderes públicos de autoridade) em que é colocada a entidade privada (registrador ou notário) investida de um “...poder concedido por normas de direito público que a habilitam a praticar actos que provocam efeitos na esfera jurídica de terceiros.”¹⁹

Ricardo Dip utiliza-se da expressão “Direito Administrativo Registral”²⁰ reconhecendo a natureza pública da atividade notarial e de registro, envolvendo os temas relativos à sua organização e a seus procedimentos, que se situam na esfera do direito público, a partir de referência de cariz constitucional e no âmbito estrito do direito administrativo.²¹

Assim, o Direito Administrativo Registral, para Ricardo Dip, envolveria, ao menos em parte, o direito organizatório e procedimental do serviço público; outra parte seria o sintoma citado acima, qual seja, a “administrativização”, a fuga do privado para o público ou, talvez melhor, de uma investida do público sobre o privado. Para Ricardo Dip “falta plena ciência de critérios claros e precisos para segregar o que é matéria de direito público e o que é de direito privado. (...) Falta a consciência dos limites e a exata consciência dos fins.”²²

Finalmente, é importante frisar a necessidade de aproximação entre os especialistas do direito notarial e de registro e os estudiosos do direito administrativo²³, considerando a atividade mista (pública com incidência no privado) exercida por esses profissionais do direito titulares de funções públicas.

Considerando esses dois enfoques: 1) o exercício da jurisdição voluntária como função administrativa já exercida por notários e registradores em diversos atos e 2) o estudo da

¹⁸ GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Coimbra: Almedina. 2008. p. 15.

¹⁹ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende - **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 8-9.

²⁰ DIP, Ricardo Henry Marques - **Direito Administrativo Registral**. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 11.

²¹ Para o autor, no Brasil, “a figura do registro público inclui-se na esfera dos serviços públicos (ou estatais (...)) o que não impede, para logo, na esfera doutrinária, preservar-se a discriminação entre funções e serviços. De toda a sorte, função pública ou serviço público de titularidade estatal, esse registro jurídico preenche a primeira das características da potestade pública, qual a do fim comum político e, bem por isso, o exercício das funções ou dos serviços registrais não pode efetivar-se sem o concurso de alguma forma de atividade do Estado (rectius, da soberania política), que é, no Brasil, por força dessa norma constitucional, o titular iniludível do direito e dever de registo público, ente político, pois a que correspondem, ao menos, as tarefas de regulamentar e controlar o exercício dos registros públicos. Esse caráter político do registro público, a despeito de toda sua possível referência ao direito privado, põe em relevo a inclusão dos temas registrários, em dado aspecto, na órbita do direito administrativo, sem prejuízo de sua acolhida, por outro aspecto, na esfera jusprivatística.” DIP, Ricardo - Op. Cit. p. 28.

²² DIP, Ricardo - **Direito Administrativo Registral**. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 12.

²³ Conforme Luís Paulo Aliende Ribeiro - Op. Cit. p. 10.

natureza jurídica da delegação de serviço de notas e de registros públicos dentro da esfera do Direito Administrativo Especial como noção de função pública, também denominada de exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas, visa o presente trabalho abordar o impacto da atuação das Conservatórias de Registo Civil/Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais na recepção de competências atribuídas aos tribunais para o desafogo do Judiciário e celeridade na solução de litígios.

Quanto ao método de investigação, o trabalho adotará os métodos dedutivo e hipotético dedutivo, cujo estudo será constituído a partir de pesquisa bibliográfica de levantamento legislativo e jurisprudencial. A investigação bibliográfica se processará em livros, artigos científicos e revistas sobre o tema.

CAPÍTULO 1: AS CONSERVATÓRIAS DE REGISTO CIVIL EM PORTUGAL E OS OFICIAIS DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS NO BRASIL

1.1 HISTÓRICO NO BRASIL

O Registo Civil guarda constância dos fatos que constituem o estado civil das pessoas singulares: o estado civil é constituído pelo conjunto de qualidades jurídicas que o Código do Registo Civil, em Portugal, sujeita a registo²⁴. No Brasil, tais atribuições estão previstas na Lei 6.015/73, denominada de Lei dos Registros Públicos, que, em seu artigo 29, prevê as atribuições do Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, assim denominado pela Lei 8.935/94.

Assim, o objeto do Registro Civil é “dar publicidade à situação jurídica de pessoas naturais (ou singulares) através do registro dos fatos que integram o seu estado civil: dar publicidade tem, como se sabe, nesse contexto, o significado de permitir a qualquer interessado obter informação sobre os fatos registados e, conseqüentemente, sobre a situação jurídica das pessoas a que dizem respeito.”²⁵

A atual configuração da delegação de serviços notariais e de registro no Brasil encontra-se prevista no artigo 236 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, que determina que “[...] os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público [...]”. Não obstante, nem sempre foi assim. O poder delegante no Brasil variou conforme a época histórica e para que possamos compreender a configuração atual da delegação, faz-se necessário um breve relato histórico acerca da função notarial e de registro no Brasil.

O exercício da atividade notarial e de registro foi destinada pelo constituinte. No Brasil, foi destinada a uma pessoa física, profissional do direito, como dito anteriormente, desvinculada da Administração Pública, diferentemente de Portugal. Para que se possa compreender a finalidade do constituinte brasileiro em excluir o oficial de registro ou tabelião dos quadros da Administração Pública, que seria o denominado “notariado administrativo”²⁶ – onde os oficiais de registro e os tabeliães são funcionários públicos integrantes do quadro da administração estatal²⁷ –, convém regredir um tanto historicamente.

²⁴ LOPES, J. de Seabra - **Direito dos Registos e do Notariado**. Coimbra: Almedina. 4. ed. 2007. p. 38.

²⁵ LOPES, J. de Seabra - **Direito dos Registos e do Notariado**. Coimbra: Almedina. 4. ed. 2007. p. 38.

²⁶ SILVA, Augusto Firmo da - **Breves conceitos sobre a instituição notarial e o desempenho da função notarial – palestra**. Brasília: Associação Comercial do Distrito Federal, 1972, 16p.

²⁷ BRANDELLI, Leonardo - **Teoria Geral do Direito Notarial**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 66.

Discorrendo sobre a função desempenhada pelos notários e registradores, não há como relevar a história do notariado (da qual derivou a atividade registral), considerada extremamente rica e diretamente imbricada com a evolução da sociedade e do Direito.

João Mendes Junior, na obra “Órgãos da fé pública”²⁸, remontando às origens do notariado, esclarece que, ante as necessidades sociais de fazer prova das convenções menos fugazes que a palavra falada e menos transitórias que a memória das testemunhas, fez-se necessário que a palavra falada fosse transportada para documentos escritos. A incumbência da tarefa de escrever a vontade das partes restou aos escribas, e assim os documentos eram apresentados aos magistrados para que estes lhes imprimisse o selo ou sinal público, dando-lhes o caráter de autenticidade.

Com o passar do tempo, a tarefa do notário ganhou importância e notoriedade, aponto de que este último fosse confundido com a figura do juiz. Assim, a atividade notarial deixa de emanar de uma autoridade judiciária ou sacerdotal e passa a ser uma delegação imediata do poder soberano.²⁹

No Brasil, o direito notarial e registral foi construído a partir da legislação portuguesa que vigorava até então, sabendo-se que as ordenações portuguesas foram aplicadas no Brasil sem quaisquer alterações, regulamentando a atividade até o início do século XX. Neste sentido, para Brandelli, a legislação brasileira manteve-se estática por muito tempo, regida pelas ordenações importadas de Portugal, alheias às transformações e aos avanços mundiais, inclusive portugueses, diferentemente da evolução verificada na América espanhola.³⁰

As ordenações estabeleciam que ao rei incumbia as nomeações dos tabeliães. João Mendes Junior relata que as capitânias tinham a atribuição de nomear tabeliães e escrivães e, posteriormente, a atribuição foi repassada à Coroa Portuguesa. Os “cargos” de tabeliães eram providos por doação, com investidura vitalícia, por compra e venda ou por sucessão *causa mortis*, sem a devida cautela acerca da preparação técnica para a atividade.³¹

Assim, notários ocupavam cargos na burocracia da Corte Portuguesa no Brasil, posicionando-se abaixo da magistratura, sendo tais cargos tratados como patrimônio real e utilizados para compensar alguém por lealdade ou bom serviço. A habilidade técnica ou jurídica

²⁸ ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de - **Órgãos da fé pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1963. p. 2.

²⁹ RIBEIRO, Luis Paulo Aliende - *Op. Cit.* p. 11.

³⁰ BRANDELLI, Leonardo - *Op. Cit.* p. 39.

³¹ BRANDELLI, Leonardo - *Op. Cit.* p. 39; e ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *Apud* RIBEIRO, Luis Paulo Aliende - *Op. Cit.* p. 28.

do nomeado não importava.

Luis Paulo Aliende Ribeiro esclarece que somente em 11 de outubro de 1827 é que foi editada no Brasil a lei que regulou o provimento dos cargos da Justiça e da Fazenda, proibiu a transferência dos ofícios a título de propriedade e determinou que fossem conferidos a título de serventia vitalícia pessoas dotadas de idoneidade e que servissem pessoalmente aos ofícios, o que não impediu que até data recente persistisse, de forma dissimulada, a venalidade e o regime de sucessão, com transmissão de pai para filho de tais ofícios.³²

Restou assim consolidado que os denominados no Brasil “cartórios”, no regime anterior à atual Constituição Federal brasileira, sempre foram objeto de agraciamento político, sendo oferecidos a apadrinhados que os recebiam de forma vitalícia e os transmitiam de forma hereditária. Ainda que nunca houvesse existido a previsão legal de transmissão por hereditariedade nos serviços notariais e registrais, fato é que, ao se afastarem da titularidade do serviço por qualquer motivo, os oficiais ou tabeliães nomeavam como seus substitutos seus filhos ou parentes mais próximos. Assim o “cartório” ou “serventia extrajudicial” passava de pai para filho e permanecia na família como um patrimônio pessoal do titular.

Denota-se o descaso e a falta de importância com que foram tratadas as instituições notariais e de registro no Brasil, o que ocasionou, ao longo da história, um atraso doutrinário e a ineficiência do serviço, chegando até os dias atuais a imagem direta que se faz de “cartórios” com “burocracia” (em sentido pejorativo).

Tampouco havia um estudo aprofundado acerca da natureza jurídica ocupada por esses serviços notariais e de registro. Sendo assim, pela tradição histórica, os tabeliães e oficiais de registro passaram a pertencer ao foro extrajudicial em conjunto com os integrantes do foro judicial, dentro da estrutura da organização judiciária integrada até 1930.

Até a Constituição Federal do Brasil de 1988, não havia denominação legal para a função pública exercida pelos oficiais de registro e tabeliães. Pelo entendimento jurisprudencial da época pertenciam aos quadros de servidores da justiça (do foro extrajudicial), não obstante serem remunerados por custas e não por vencimentos pagos pelo Estado, dentre outras questões controversas.

Augusto Firmo da Silva, no ano de 1974, proferiu palestra na Associação Comercial do Distrito Federal³³ para prestar esclarecimentos acerca da atividade notarial ante o intento de

³² RIBEIRO, Luis Paulo Aliende - *Op. Cit.* p. 29 e BRANDELLI, Leonardo - *Op. Cit.* p. 38-39.

³³ SILVA, Augusto Firmo da - **Breves conceitos sobre a instituição notarial e o desempenho da função notarial** –

oficialização dos “cartórios”, que, segundo ele, já ocorria desde os idos de 1930. O autor esclareceu na oportunidade que ante a atividade específica que o notariado pratica (e aí podem ser incluídos os registradores), estes não poderiam ser considerados como “serventias da Justiça”.

Assim, as serventias da justiça são aquelas que servem à Justiça, aquelas que atendem o foro judicial, necessárias ao desenrolar do processo judicial. Os notários e registradores, nesta esfera, não praticam atos que se relacionam com o processo judicial, como autuações, intimações, publicações, etc., não podendo então ser considerados como “serventuários da Justiça”.

Nesta oportunidade, declarou Augusto Firmo da Silva³⁴ que a instituição notarial não havia evoluído no Brasil, permanecendo estática pelo desinteresse dos poderes competentes dos próprios notários que sequer possuíam uma lei orgânica para o desenvolvimento da instituição e do processo notarial. Declarou ainda que o notariado só permanecia hígido por conta das necessidades jurídicas da vida social.

Importante frisar que, desde há muito tempo, parte da doutrina de Direito Administrativo, com destaque para Celso Antonio Bandeira de Mello, sempre reconheceu os notários e registradores como particulares em colaboração com o Poder Público, ainda que até 1988 fossem tais profissionais integrantes do denominado foro extrajudicial. Celso Antonio Bandeira de Mello, em parecer formulado a partir de consulta elaborada pela ANOREG-BR, declara no item 19 do parecer que

O artigo 236 da Constituição de 1988 e, na conformidade dele, a lei n.8935, não vieram trazer alterações essenciais na sistemática anterior. Ou seja: o fato de qualificarem notários e registradores como exercentes, em caráter privado, de funções públicas de modo algum importa inovação à realidade jurídica precedente. Pelo contrário. No preceptivo constitucional em pauta há, simplesmente a confirmação daquilo que os notários e registradores já eram e continuaram sendo. Assim, no artigo 236 registra-se uma obviedade sobre a qual a doutrina não tinha a menor dúvida. A Lei Magna houve por bem, tão só explicitar e confirmar as dicções da doutrina, prevenindo eventuais equívocos de desavisados ou pessoas carentes de maior conhecimento técnico-jurídico na área do direito público. De fato, muito antes da Constituição de 1988, o prof. e desembargador do TJSP, OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO procedera a uma completa sistematização dos agentes públicos, na qual deixava esclarecido que notários e registradores eram *delegados de ofício público*. Vale transcrever lições suas emitidas bem a propósito de prevenir confusões entre eles e funcionários: “Na realidade, os titulares de ofícios de justiça são titulares de ofícios públicos como a própria expressão declara e, portanto, delegados do poder público para desempenho de funções de efeitos jurídicos...Por isso em vez de perceberem vencimentos dos cofres públicos, esses delegados de ofício público recebem, pela atividade jurídica realizada, custas e emolumentos, pagos pelas partes

palestra. Brasília: Associação Comercial do Distrito Federal, 1972, 16p.

³⁴ *Ibidem*.

interessadas. É o caso dos tabeliães de notas, de escrivães e escreventes de registros públicos, de títulos ou de imóveis, dos escrivães de justiça. (...) A distinção entre o agente público e o delegado de função ou ofício público e o de obra ou serviço público está em que o funcionário age em nome e por conta do Estado, enquadrado dentro da sua organização administrativa e o delegado age em nome e por conta própria. Por isso aquele recebe o competente dispêndio, pago pelos cofres do Estado e o último recebe custas ou emolumentos, taxas ou tarifas dos particulares que auferem os benefícios do exercício das suas atividades, de ordem jurídica ou material, respectivamente.³⁵

Nesse sentido, o autor elucida que os sujeitos titulados pela delegação em apreço conservam a qualidade de particulares (investidos em poderes públicos), visto que a exercerão em caráter privado. Enquadram-se, portanto, na categoria geral de “agentes públicos”, figura tipológica que, por ser de amplitude máxima, abarca toda e qualquer pessoa que desempenhe – e enquanto o faça, ainda que episódica e eventualmente – atos da alçada do poder público.

Portanto, os notários e registradores brasileiros, nesta condição, conservam a qualidade de exercentes em caráter privado e recebem o “serviço” que lhes é transferido pelo Estado.

A questão que pairava na doutrina e na jurisprudência, e que foi sendo elucidada com o passar dos anos e através de diversas decisões do Supremo Tribunal Federal, vistas adiante, era a natureza jurídica da delegação recebida pelos notários e registradores, dentro do binômio público-privado³⁶ acima mencionado.

Adiante veremos em tópico específico que o atual regime de delegação de serviços notariais e registrais brasileiro, inaugurado, nesta configuração, com a Constituição Federal de 1988 (artigo 236), configura-se como exercício privado da função pública por profissional do direito desvinculado dos quadros da Administração Pública e fiscalização pelo Poder Judiciário, entendimento consolidado inclusive pela Suprema Corte brasileira.

1.2 HISTÓRICO EM PORTUGAL

Assinala-se a existência no século XIII de oficiais públicos cuja intervenção nos instrumentos de direito privado dava a esses atos a natureza de registros autênticos e uma lei de 1379 já referia escrituras públicas e registros a cargo de tabeliães e autoridades locais.³⁷ Seabra Lopes narra ainda que a verdadeira organização em Portugal de registros imobiliários data apenas de 1836 com a criação do registo das hipotecas e, ainda assim somente em 1869 é que

³⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de - **A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para delegação para provimento desses serviços** – Parecer. RDI, SP, v.22, n.47, p.197-212, jul/dez. 1999.

³⁶ DIP, Ricardo Henry Marques - **Conceito e Natureza da Responsabilidade Disciplinar dos Registradores Públicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 65.

³⁷ LOPES, J. de Seabra - **Direito dos Registos e do Notariado**. 4ª. ed. Coimbra: Almedina. 2007. p. 11.

foram criadas as Conservatórias de Registo Predial, com a publicação em 1922 do primeiro Código de Registo Predial³⁸.

No que tange ao registo civil, não há notícias de registos de estado civil na Europa antes do século XIV. A prova de identificação pessoal e demais decorrências do estado civil era realizada exclusivamente por testemunhas. A Igreja Católica foi a instituição que primeiro favoreceu a criação e manutenção de registos de pessoas e seu estado civil, com o registo dos batismos, casamentos e óbitos. Foi a partir do Concílio de Trento (1545 a 1563 d.C.) que surgiu a obrigatoriedade de manter registos paroquiais de batismos e casamentos. Os registos dos óbitos só passaram a ser obrigatórios a partir do século XVII.³⁹

Na Itália, no século XV, e na França, no século XVI, as autoridades passaram a reconhecer a autenticidade e validade dos registos paroquiais, valendo mencionar que o registo civil oficial surge na França com a promulgação do Código Civil napoleônico, em 1804.

Em Portugal seguiram semelhantes os fatos. A Igreja foi a pioneira na iniciativa de promover os registos paroquiais a partir do século XVI. O Código Civil de 1867 criou o registo civil de casamentos não católicos, que restaram a cargo das autoridades civis.

Narra Seabra Lopes que “depois de uma tentativa frustrada de Mouzinho da Silveira (Decreto de 16 de Maio de 1832) para instituir o registo civil obrigatório – o Regulamento de 28 de Novembro de 1878 veio a restringir a sua aplicação apenas aos registos, efectuados pelos administradores de concelho, relativos aos cidadãos não católicos –, este só veio a ser instituído em 18 de Fevereiro de 1911, com a publicação do primeiro Código do Registo Civil, determinando-se então o encerramento dos registos paroquiais: estes, abrangendo apenas os cidadãos católicos, regiam-se pelo Regulamento do Registo Paroquial de 1862.”⁴⁰

No que concerne aos notários, foi na Itália, a partir do século XII, onde a atividade se desenvolveu em primeiro lugar, pelas notícias históricas trazidas por Seabra Lopes. O autor menciona que esses profissionais eram nomeados pelo imperador, pelo Papa e redigiam instrumentos e inúmeros contratos públicos, que faziam prova plena, nas cidades comerciais de Gênova, Pisa ou Milão. Marcelo Caetano, citado por Seabra Lopes⁴¹, narra que muitos notários nesta época eram clérigos, para o fim de dar autenticidade aos escritos e instrumentos por eles

³⁸ LOPES, J. de Seabra - **Direito dos Registos e do Notariado**. 4ª. ed. Coimbra: Almedina. 2007. p. 12.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ CAETANO apud LOPES, J. de Seabra - **Direito dos Registos e do Notariado**. 4ª. ed. Coimbra: Almedina. 2007. p. 12.

redigidos e instrumentalizados, cuja finalidade era também a de dar publicidade a tais atos.

Em Portugal, os tabeliães, cuja denominação era dada aos oficiais públicos que lavravam escrituras entre particulares, surgiram no reinado de D. Afonso II (1211-1223), cuja disciplina foi trazida pelos regimentos de 12 e 15 de Janeiro de 1305. A primeira Lei Orgânica dos Notários surgiu em 23 de Dezembro de 1899 e o primeiro Código do Notariado em 2 de Abril de 1928.

No que concerne ao Registro Civil português, Mouteira Guerreiro afirma que “Nasceu bem, dir-se-ia, que até entusiasticamente: foi uma bandeira da recém instaurada República, tendo sido convictamente implantado como um registo público laico (desligado da Igreja) e tornando-se em Portugal, um dos serviços mais bem estruturados.”⁴²

Afirma o autor que o registo civil português é “modelar”,⁴³ tendo sido apontado mesmo em Congressos internacionais como exemplo de organização de registos de pessoas. A contar do Código de 1911 não se levantam graves problemas ou dificuldades, pois que a obrigatoriedade do registo foi implantada, passando o registo a produzir prova plena do estado civil das pessoas.

As principais resistências decorrentes da implantação do registo prenderam-se sobretudo a graves dificuldades económicas de grande parte da população visto que, na altura, havia que pagar emolumentos. No tocante aos registos de nascimento, retardava-se e em até alguns casos se omitia a respectiva declaração, como souo acontecer igualmente no Brasil, cujo registo tardio de nascimento ensejava multa. Quanto aos casamentos, havia a tradição de os celebrar canonicamente, não se efetuando o registo, o que gerou problemas. Situação idêntica ocorreu no Brasil, posto que era denominado de Casamento Religioso com efeito Civil. Aliás, essa questão só veio a ter algum razoável enquadramento com a Concordata de 7 de Maio de 1940, que atribuiu efeitos civis aos casamentos católicos, pelo que a celebração passou a ser objeto do registo.⁴⁴

Finalmente, o Código de 1911 foi sendo sucessivamente alterado, até que em 1932 foi publicado um novo Código que vigorou até 1959.

⁴² GUERREIRO, J. A. Mouteira - **Ensaio sobre a problemática da titulação e do registo à luz do direito português**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra. 2014. p. 337.

⁴³ GUERREIRO, J. A. Mouteira - **Ensaio sobre a problemática da titulação e do registo à luz do direito português**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra. 2014. p. 338.

⁴⁴ GUERREIRO, J. A. Mouteira - **Ensaio sobre a problemática da titulação e do registo à luz do direito português**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra. 2014. p. 338.

1.3 OUTORGA DE DELEGAÇÃO DE NOTAS E DE REGISTROS NO BRASIL

Como abordado brevemente acima, no Brasil vigora o regime de outorga de delegação do serviço público de notas e de registro a particulares com a outorga da delegação de tais serviços, através de concurso público. Por outro lado, vimos que em Portugal a prestação de tais serviços públicos é feita através de funcionários dotados de fé pública, submetidos diretamente ao Estado. Veremos com mais precisão a seguir tais conceitos e características.

O conceito de delegação, no Brasil, é trazido por Celso Antonio Bandeira de Mello, segundo o qual a delegação “(...) é a outorga, a transferência a outrem, do exercício de atribuições que, não fora isto, caberiam ao delegante”⁴⁵. Segundo o autor, o objeto da delegação de serviço⁴⁶ a que se refere o artigo 236 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil é a função concernente aos “serviços notariais”, “serviços de registro” e esclarece que o que é transferido pelo Estado é o *exercício* dos serviços de tal natureza, pois o delegante não deixa de ser senhor deles, já que a atividade, como visto, é, em si mesma, pública e, pois, irremissivelmente pertinente a tal setor.

O regime de delegação de serviços notariais e registrais brasileiro foi inaugurado, nesta configuração, com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 236, que estabeleceu o exercício privado da função pública por profissional do direito desvinculado dos quadros da Administração Pública e fiscalização pelo Poder Judiciário.

Para Diogo Freitas do Amaral⁴⁷, a delegação de poderes pode ser definida como “o acto pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos administrativos sobre a mesma matéria”.

Para o autor, são três os requisitos da delegação de poderes⁴⁸:

- 1) É necessária uma lei que preveja expressamente a faculdade de um órgão delegar poderes noutro: é chamada lei de habilitação; Isto porque a competência é irrenunciável e inalienável, só podendo haver delegação de poderes com base na lei.

No caso brasileiro, a “lei de habilitação” mencionada pelo autor é a própria Constituição Federal, que em seu artigo 236 determina que o serviço notarial e de registro será exercido em

⁴⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de - **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

⁴⁶ ASSUMPÇÃO, Leticia Franco Maculan - **Notas e Registros: Fundamentos, Concurso Público, Regime Jurídico, Responsabilidade Civil**. 2ª ed. Belo Horizonte: Belo Horizonte. 2016. p. 16.

⁴⁷ AMARAL, Diogo Freitas - **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 694.

⁴⁸ *Ibidem*.

caráter privado. Assim, o exercício da função não poder ser realizada pelo próprio Estado, já que a Lei Maior determina, obrigatoriamente, a delegação do serviço.

Além disso, o exercício *da função, da atividade* notarial e de registro é delegada ao particular. A competência permanece do ente delegante, qual seja, do Estado que o pode retomar nos casos previstos em lei. Não obstante, o exercício *da função pública, com poderes públicos* (e sua definição será exposta adiante) é que é repassado ao particular.

- 2) Em segundo lugar, é necessária a existência de dois órgãos ou de um órgão e um agente, da mesma pessoa coletiva pública, ou de dois órgãos de pessoas coletivas públicas distintas, dos quais um seja o órgão normalmente competente (o delegante) e outro, o órgão eventualmente competente (o delegado).
- 3) Por último, é necessária a prática do ato de delegação propriamente dito, isto é, o ato pelo qual o delegante concretiza a delegação dos seus poderes no delegado, permitindo-lhe a prática de certos atos na matéria sobre a qual é normalmente competente.

Por conseguinte, lei de habilitação, existência de delegante e delegado e ato de delegação – tais são as condições ou requisitos que a ordem jurídica exige para que haja delegação de poderes.

De outro lado, Luis Paulo Aliende Ribeiro prevê os princípios fundamentais e diretrizes básicas da atividade notarial e de registro, o que abrange os princípios pelos quais a delegação pode ser exercida:⁴⁹

1) *A natureza pública* da função notarial e de registro e a *imperatividade de sua delegação* pelo Poder Público ao particular para seu exercício em caráter privado;

2) *A necessidade de lei* para regular as atividades, disciplinar as responsabilidades civil e criminal dos notários, oficiais de registro e prepostos, definir a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário, assim como necessidade de *lei federal para estabelecer normas gerais sobre emolumentos*;^{50 51}

⁴⁹ RIBEIRO, Luis Paulo Aliende - *Op. Cit.* p. 42.

⁵⁰ No Brasil, a lei regulamentadora do artigo 236 da Constituição Federal é a Lei Federal 18.935 de 18 de novembro de 1994, também denominada de “Estatuto do Notários e Registradores”, a qual elenca o conceito de notários e registradores, suas atribuições e competências, a forma de ingresso na atividade notarial e de registro, sua responsabilidade civil e criminal, as incompatibilidades e impedimentos, direitos e deveres, infrações disciplinares, a fiscalização pelo Poder Judiciário, as formas de extinção da delegação e outras disposições gerais e transitórias.

⁵¹ A Lei Federal 10.169 de 29 de Dezembro de 2000 regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

3) O ingresso na atividade mediante *concurso público* de provas e títulos;⁵²

4) A *impossibilidade de que qualquer unidade fique vaga*, sem abertura de concurso, por mais de seis meses.⁵³

No Brasil, o ato que concretiza a delegação de notas e registro é a investidura⁵⁴. A Lei 8935/94, prevendo normas gerais sobre os serviços notariais e registrais, define quem são os titulares de serviços, suas atribuições e competências, forma de ingresso na atividade, prepostos, responsabilidade civil e criminal dos titulares e seus prepostos, incompatibilidades e impedimentos, direitos e deveres dos notários e registradores, define infrações disciplinares e penalidades, determina a fiscalização pelo Poder Judiciário e por fim, apresenta as formas de extinção da delegação.

Neste sentido, a Lei nº 8935/94, ao atribuir a fiscalização pelo Poder Judiciário (artigo 37 da Lei), estendeu a competência para referido Poder de investir os delegados nas funções notariais e de registro.

Walter Ceneviva⁵⁵ relata que uma das grandes novidades da lei foi o enfoque diverso dado à fiscalização judicial em face do sistema anteriormente vigente. Relata o autor que foi desacolhida a pretensão dos notários e registradores, durante a discussão do projeto e do anteprojeto quanto à exclusão de interferência judiciária em seu trabalho, chegando-se a uma solução intermediária: os titulares têm independência para a organização e a administração dos serviços que lhes forem delegados⁵⁶, mas persiste a fiscalização do Poder Judiciário para exame

⁵² “Artigo 14: A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos: I - habilitação em concurso público de provas e títulos; II - nacionalidade brasileira; III - capacidade civil; IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares; V - diploma de bacharel em direito; VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão. Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador. § 1º O concurso será aberto com a publicação de edital, dele constando os critérios de desempate.

§ 2º Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.”

⁵³ Artigo 16 da Lei 8935/1994.

⁵⁴ Em São Paulo, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, Tomo II, Capítulo XXI “Do Pessoal dos Serviços Extrajudiciais”, no item 4 e seguintes regulamentam a forma como se dará a investidura na delegação, deixando clara a distinção entre as figuras da delegação, da investidura e do exercício da delegação. Assim dispõe o item 4.1: “A investidura na delegação perante a Corregedoria Geral da Justiça dar-se-á, em regra, concomitantemente com o ato de outorga de delegação. Excepcionalmente, a critério da Corregedoria Geral da Justiça, quando os atos de outorga e investidura forem realizados em datas distintas, a investidura ocorrerá 30 (trinta) dias contados do ato de outorga da delegação, prorrogáveis por igual período, uma única vez. Item 4.2. A investidura será deferida ao delegado após a verificação dos requisitos legais e regulamentares e da apresentação de declaração de bens. (...) item 4.4. Não ocorrendo a investidura no prazo marcado, será tornada sem efeito a outorga de delegação por ato do Presidente do Tribunal de Justiça. (...) item 5. O exercício da atividade notarial e de registro terá início dentro de 30 (trinta) dias contados da investidura.”

⁵⁵ CENEVIVA, Walter - **Lei dos Notários e Registradores comentada**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 277.

⁵⁶ Artigo 41 da Lei 8.935/94: “Incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de

constante da legalidade dos atos.

Narra o autor o longo processo de elaboração legislativa pelo qual passou a Lei nº 8935/94 e o esforço inicial dos notários e registradores em criar um Conselho Federal, provido de competência nacional e Conselhos Seccionais, operativos nos Estados, em moldes semelhantes a outros conselhos profissionais, em particular os da Ordem dos Advogados do Brasil e em Portugal, com a Ordem dos Notários.

Assim, o artigo 78 do projeto previa que “Os Conselhos Seccionais exercerão a fiscalização prevista nesta lei naquilo que não conflitar com a atribuída ao Poder Judiciário”. Ceneviva se posicionou no sentido de que tal previsão seria inconstitucional, pois reduzia a zero a fiscalização judicial, pois que a atuação interventora do Judiciário, pelo rigor da medida, era de ser amplamente justificada e decidida apenas pelo órgão ao qual a Carta Magna atribui o poder de fiscalizar.

A questão que se suscita então é: a quem cabe o poder de delegar e conseqüentemente investir na função notarial e de registro no Brasil?

Antes da Lei nº 8935, cabia ao Poder Executivo local, na forma da lei estadual, outorgar a delegação, sendo que a fiscalização cabia à magistratura do respectivo Estado ou do Distrito Federal. Esta previsão encontra-se fundamento no artigo 8º, XVII e parágrafo único da Constituição anteriormente vigente, qual seja, a Constituição de 1967 com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/69 que previa a competência legislativa da União e supletiva dos Estados para dispor sobre tabelionatos e registros públicos.

Passaram a ser, com a publicação da lei, inaplicáveis as normas impostas durante decênios que regulavam todos os pormenores a ordem dos serviços nos ofícios registrários e notariais e até a sua metodologia^{57 58}.

autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, podendo, ainda, adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução.”

⁵⁷ CENEVIVA, Walter - **Lei dos Notários e Registradores comentada**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 277.

⁵⁸ A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.069-DF que julgou a constitucionalidade dos artigos 14, 15, 16, 17 e 18 da Lei nº 8935/94 tratou sobre a controvérsia quanto ao Poder competente para outorga e perda da delegação. Tais artigos referem-se às normas comuns para notários e registradores para ingresso na atividade notarial e de registro. Vale mencionar que no Estado de São Paulo foi editada a Lei Estadual nº 10.340/99, cuja constitucionalidade foi enfrentada no aresto acima citado, que pretendia, além de regulamentar em caráter estadual e normas específicas peculiares à localidade, estabelecer verdadeiro sistema de carreira para a atividade notarial e registral, desacolhida pelo Supremo Tribunal Federal. Aludida lei estabeleceu um sistema de classes – na verdade manteve a estrutura procedente à Carta Magna, de sorte que o processo de escolha dos delegados de classe inicial (artigo 2º, parágrafo 1) far-se-ia mediante concurso público de provas e títulos, enquanto que o provimento das demais classes (2ª, 3ª e classe especial) seria levado a efeito pelo concurso de remoção e acesso (artigo 2º, parágrafo 2º). Vale dizer, apenas a titularidade dos serviços notariais e de registro da chamada classe inicial (que gerariam uma menor rentabilidade) seria acessível a quem já fosse delegado do serviço público, escrevente ou substituto de serventia. As demais vagas

Portanto, depreende-se que os denominados serviços extrajudiciais no Brasil, públicos por natureza, conservam-se na titularidade do Poder Público, a quem compete delegá-los ao exercício de tantos titulares quantos entenda necessários ao seu seguro, eficiente e adequado desempenho, fiscalizando-os e controlando-os, extinguindo-os, também, se assim reputar conveniente.

Ora, nesses termos, indisputável a relevância de se identificar quem, afinal, é o delegante dos serviços extrajudiciais. O que, realce-se, mais tem acentuada sua real importância quando se constata que vetado o artigo 2.º da Lei 8.935/94, segundo o qual “os serviços notariais e de registro são exercidos, em caráter privado, por delegação do Poder Judiciário do Estado-membro e do Distrito Federal”.

Sucedee, todavia, que, a rigor, e na justa observação de Marcelo Caetano⁵⁹, a delegação do exercício de um serviço público pressupõe mesmo a existência de um órgão delegante. Ou, conforme assinala Hely Lopes Meirelles, mesmo que se referindo à concessão, mas cujos fundamentos são, aqui, plenamente aplicáveis, afinal porque relativos a uma forma de delegação da execução de serviço público, ainda quando delegado, por lei, há sempre um poder delegante, responsável pelo ato administrativo que, enfim, instrumentaliza a delegação.

que corresponderiam às classes 2 e 3 e especial seriam privativas “dos delegados de serventia, de qualquer natureza, desde que exerçam a atividade por mais de dois anos”, ressalvado aos escreventes ou substitutos de serventia concorrer pelo critério de acesso, desde que tivessem mais de 05 anos de atividade no exercício da função para a 2ª classe; 10 anos de exercício para a 3ª classe e 15 anos para a classe especial. O Supremo Tribunal Federal entendeu que referido sistema contrasta frontalmente com a Constituição Federal Brasileira. Primeiro porque retira o caráter público do concurso, em manifesta afronta à determinação do legislador constituinte (artigo 236, par. 3º). Assim, a aludida lei estadual tornaria a grande maioria das delegações (incluindo as mais expressivas economicamente) somente acessíveis aos já integrantes da atividade notarial e de registro, criando-se uma “reserva de mercado” em favor dos delegados e “cartorários” (na expressão do Ministro Néri da Silveira – relator), tolhendo o legítimo direito do cidadão comum, com a necessária qualificação de bacharel em direito, de pelo menos concorrer no processo de seleção para o ingresso na atividade. E tudo teria sido feito a partir da criação pela lei do chamado concurso “por acesso”, que não encontra guarida na Constituição Federal do Brasil. Além disso, para o Ministro, a instituição de verdadeira carreira de notários e registradores, com divisão em classes, não guarda sintonia com o instituto da delegação previsto constitucionalmente (artigo 236), mencionando a doutrina de Hely Lopes Meirelles que leciona que “agentes delegados são particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço”. Ou seja, embora compreendidos no gênero agentes públicos, não são funcionários ou servidores públicos, mas particulares em colaboração com o Poder Público. Assim, não há que se falar em sistema de carreiras. No acórdão foram tecidas severas críticas à mencionada lei estadual, notadamente no que tange ao valor exagerado que foi concedido aos títulos para o ingresso na atividade (eram correspondentes a 40% da nota final), que correspondiam basicamente ao exercício de atividade ligada à serventia extrajudicial. Deixaram-se, por exemplo, de fora, com manifesto escopo de afastar a concorrência do cidadão comum os títulos de mestrado e doutorado em direito, sendo certo que notário e registrador, por definição da Lei nº 8935/94, são, na sua essência, profissionais do direito. Sobre a participação do Poder Judiciário no concurso, ou seja, no ingresso da atividade notarial e registral, o Acórdão menciona que por expressa vontade da Carta Magna o Poder Judiciário deve exercer a fiscalização dos serviços. Nesta esteira, o controle do processo de seleção dos delegados seria o corolário do poder de fiscalização, na medida em que a pessoa do notário e do registrador é a base de todo o serviço, dada a natureza da própria delegação (transferência da execução do serviço público a uma pessoa física).

⁵⁹ FREITAS, Wladimir Passos de (coord.); CAETANO, Marcelo *apud* GODOY, Claudio Luis Bueno de - **Corregedorias do Poder Judiciário. Poder Judiciário e a delegação dos serviços notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

A bem da verdade, nem poderia ser de maneira diversa. E a hipótese da delegação dos serviços extrajudiciais, de forma eloquente, é exemplo que o demonstra. Basta lembrar os inúmeros poderes-deveres que são reconhecidos ao delegante, desde o ato administrativo de outorga, passando pela verificação da exigência de maior ou menor número de delegados, pelo controle e fiscalização de suas atividades, até a extinção de seus serviços, na forma do art. 44 da Lei 8.935/94.

Ora, mas se, no caso, impende admitir a existência de um poder delegante, então só pode ser ele o Poder Judiciário. Nesse sentido, aliás, o artigo 2.º da Lei 8.935/94, que foi vetado, e pese embora esse veto – cujas razões, como é curial, não integram o conteúdo da norma –, não anula o restante do regramento da mesma normatização, com ele plenamente coerente. Veja-se que essa lei, em seus artigos 15, 37 e seguintes, cometeu ao Poder Judiciário toda a incumbência de habilitação dos delegados, em concurso público, e de regulamentação e controle do exercício dos serviços delegados de notas e de registros. Mais, e como se verá, de maneira detida, em item mais adiante, também ao Judiciário se reconhece a prerrogativa de determinar a perda da delegação, corolário do poder-dever de fiscalização e, no dizer, de novo, de Hely Lopes Meirelles⁶⁰, atributo específico do poder delegante.

Sentido não haveria, com efeito, e ante o que se expôs, em se identificar o delegante como sendo outro poder ou órgão da Administração se, afinal, todo o controle, regulamentação e fiscalização, além da realização do concurso para habilitação de quem se pretenda delegado, estão afetos ao Judiciário. E, como é sabido, a interpretação das leis deve levar a um resultado coerente, que faça, justamente, sentido e preserve a unidade do ordenamento, portanto que não lhe crie intrínseca incoerência, e sem que operação diversa se deva consumir quando a interpretação seja de norma constitucional.

Não por diferentes motivos cabe-lhe, também, a criação de novos serviços, porque julgado necessário número maior de delegados para seu exercício, como, igualmente, ao Judiciário incumbe sua fiscalização e controle. Tudo porque, em última análise, ele, o Poder Judiciário, é o poder delegante do serviço extrajudicial no Brasil.

1.3.1 O concurso de outorga de delegações no Brasil

Conforme disposto no artigo 236, § 3.º, da Constituição Federativa do Brasil “o ingresso

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes - **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1989.

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”.

Bem se vê, então, que a delegação dos serviços extrajudiciais deve se dar por concurso público de provas e títulos, para provimento inicial ou para remoção de delegados, tabeliães ou registradores, como restou acima demonstrado. Mais, a Lei 8.935/94, editada na esteira do comando constitucional, estabeleceu, claramente, que esse mesmo concurso deve ser efetuado pelo Poder Judiciário. Com efeito, tal qual está no artigo 15, “os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador”.

Por fim, previu o artigo 18 da mesma Lei 8.935/94 que “a legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção”.

Pois bem, fixadas tais premissas normativas, algumas questões se colocam e reclamam, agora, o devido enfrentamento.

Em primeiro lugar, há a contingência de serviços notariais e de registros que, vagos por mais de seis meses, devam ser levados a concurso sem que haja, entretanto, lei estadual a regulamentá-lo. Nessa hipótese, não se tem dúvida em afirmar, não só por impositivo constitucional específico, como, ainda, por corolário dos princípios, também constitucionais, da moralidade e da legalidade administrativa, que o concurso precisa, mesmo assim, ser realizado com base na normatização recepcionada ou mesmo em face de regulamentação administrativa, que se faça compatível com a previsão do art. 236 da CF/88 e com a Lei 8.935⁶¹.

Por fim, bastante detalhada foi a Lei 8.935/94 quando tratou dos concursos e dos requisitos para ingresso na atividade. Basta, a propósito, conferir a redação dos artigos 14 e seguintes, já mencionados anteriormente. Lá se exigiu que o delegado fosse brasileiro, capaz, quite com as obrigações eleitorais e militares, digno, formado em direito, exceção feita a quem, até a data da primeira publicação do edital do concurso, tivesse completado dez anos de exercício na atividade extrajudicial. Determinou-se que os concursos realizados pelo Poder Judiciário contassem com a participação da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), do

⁶¹ De outra banda, o Superior Tribunal de Justiça, em mais de uma oportunidade, já decidiu que o § 3.º do art. 236 da Constituição encerra norma autoaplicável, de eficácia imediata, destarte independente de lei ordinária, não permitindo que qualquer serviço, vago há mais de seis meses, não seja levado a concurso, ainda que de acordo com normatização anterior, que tenha sido recepcionada. Aliás, é bem de ver que, sintomaticamente, o § 3º, ao contrário dos demais, do mesmo art. 236 da CF/88, nenhuma alusão fez à edição de subsequente legislação infraconstitucional.

Ministério Público, de um notário e de um registrador. Determinou, ainda, que as vagas fossem preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso de ingresso e uma terça parte por concurso de remoção, sempre de provas e títulos, fixado o critério de preenchimento em função da data da vacância (se a mesma, em função da data da criação).

Quanto ao concurso de remoção, não é demais repetir, também de provas e títulos, como acima se expôs, a Lei 8.935 previu que a ele só pudessem concorrer delegados que já o fossem por mais de dois anos (artigo 17). E não se considera que tais delegados, candidatos ao concurso de remoção, devam sê-lo, há mais de dois anos, na mesma unidade da Federação⁶².

Tanto para ingresso como para remoção, o concurso deve respeitar a especialidade de cada serviço extrajudicial concursado (Registro Civil das Pessoas Naturais, Registro de Imóveis, Tabelionato de Notas, Tabelionato de Protesto), da mesma forma, por especialidade, classificando-se os candidatos aprovados ou, antes, determinando-se, pela proporção dos candidatos concorrendo a cada vaga, nota de corte que se queira estabelecer nas primeiras fases. Isso não impede, porém, seja feita uma única prova de seleção, que avalie conhecimentos jurídicos e conhecimentos gerais básicos dos candidatos.

Problema sensível, na realização dos concursos, tanto o de remoção quanto o de ingresso, embora principalmente neste último, é o da pontuação dos títulos dos candidatos, inafastável vez que, por imposição constitucional até o concurso é sempre de provas e títulos. Sucede que, dependendo de como se estabeleçam os pontos, poderá haver indevido privilégio a uma ou outra categoria, em detrimento do espectro amplo do universo de candidatos que se quis garantir, como corolário, inclusive, da participação livre e pública em qualquer certame dessa mesma natureza.

Com base nessa problemática, foi editada a Resolução 81⁶³ do Conselho Nacional de Justiça, regulamentando todas as questões acerca dos títulos dos candidatos à delegação.

Antes de mais nada, porém, assenta-se que a pontuação deve ter função meramente classificatória, de tal modo que só sejam contados os pontos de quem tenha ultrapassado nota mínima fixada para as provas.

Lembre-se que o concurso deve prestigiar, acima de tudo, o preparo, o conhecimento

⁶² FREITAS, Wladimir Passos de (coord.); GODOY, Claudio Luis Bueno de - **Corregedorias do Poder Judiciário - Poder Judiciário e a delegação dos serviços notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

⁶³ A Resolução nº 81 de 09 de junho de 2009 do Conselho Nacional de Justiça **dispõe** sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital.

técnico-jurídico do candidato, mas avaliado de forma objetiva. Por isso, inclusive, entende-se que os pontos devam ter peso muitíssimo menor que o das provas, na composição da nota final⁶⁴.

1.3.2 A prestação de serviços registrais em Portugal

Os registos em Portugal são lavrados nas Conservatórias do Registo Civil e nas Conservatórias dos Registos Centrais, órgãos privativos do registo civil previstos no Código do Registo Civil, em seu artigo 8º. Declara ainda o artigo que a Conservatória dos Registos Centrais é um serviço central de registo do IRN, Instituto dos Registos e do Notariado, com competência específica.

O artigo 9º prevê ainda a existência de órgãos especiais que podem, a título excepcional, desempenhar funções de registo civil. São os seguintes:

- Os agentes diplomáticos e consulares portugueses em país estrangeiro;
- Os comissários de marinha dos navios do Estado;
- Os capitães, mestres ou patrões nas embarcações particulares portuguesas;
- Os comandantes das aeronaves nacionais;
- As entidades designadas nos regulamentos militares;
- Quaisquer indivíduos nos casos especialmente previstos na lei (como exemplo podemos citar o casamento urgente previsto no artigo 156º do Código do Registo Civil português).

Também nas unidades de saúde ou em qualquer outro local a que o público tenha acesso podem funcionar postos de atendimento das conservatórias de registo civil (nº 1 do artigo 11), visando facilitar ao máximo o atendimento à população.

Compete às Conservatórias de Registo Civil efetuar o registo de todos os fatos previstos no Código do Registo Civil, quando ocorridos em território português, qualquer que seja a nacionalidade dos indivíduos a quem respeitem (artigo 10). Aqui, é substancial a diferença entre a competência registral brasileira, posto que no Brasil somente são registrados atos jurídicos

⁶⁴ FREITAS, Wladimir Passos de (coord.); CAETANO, Marcelo *apud* GODOY, Claudio Luis Bueno de - **Corregedorias do Poder Judiciário. Poder Judiciário e a delegação dos serviços notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

relacionados aos brasileiros assim considerados pelo artigo 12 da Constituição da República Federativa do Brasil, ainda que venham a adquirir a nacionalidade posteriormente (nacionalidade potestativa).

O artigo 10 do Código do Registo Civil elenca ainda quais outros registros podem ser lavrados nas Conservatórias:

- Casamentos celebrados no estrangeiro;
- Óbitos ocorridos no estrangeiro;
- Óbito ocorrido em viagem, a bordo de navio ou aeronave portuguesas;
- Casamento urgente contraído em campanha no estrangeiro por militares portugueses e

- Casamento urgente em viagem a bordo de navio ou aeronave portuguesas, qualquer que seja a nacionalidade dos nubentes.

Os fatos sujeitos ao registo civil podem ser lavrados em qualquer conservatória, salvo disposição especial que fixe a conservatória competente. Deste modo, o legislador atribuiu uma competência genérica às conservatórias de registo civil, ampliando a facilidade de acesso e realização dos registros.

Cumprido ressaltar que o Código do Registo Civil português, em vigor pelo Decreto-Lei nº 51/1978 de 30 de Março passou por profundas e significativas alterações tanto a refletir a evolução social dos institutos do Direito de Família (que foram muitos desde então) quanto à facilitação da vida do usuário do serviço, visando a simplificação e desburocratização de procedimentos, sem deixar de observar a imprescindível segurança jurídica das pessoas naturais ou singulares⁶⁵.

Assim, vem a lume o Decreto-Lei nº 131/95, de 6 de junho, que previu, enfaticamente, a transferência de certas competências, normalmente atribuídas a outras entidades, para as conservatórias de registo civil.

Tal fato sucedeu em decorrência da cuidada preparação técnico-jurídica reconhecida aos conservadores de registo civil e a especial vocação destes na área do Direito de Família, inspirando inovações neste sentido. A nova filosofia implica a diversa conformação de certos preceitos do Código Civil que servem de matriz ao registo civil refletindo diretamente na

⁶⁵ SAMPAIO, Álvaro - **Código do Registo Civil Anotado e Comentado**. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011.p. 13.

atividade jurídico-registral do Conservador⁶⁶.

Tais inovações, bem como os novos procedimentos absorvidos pelas Conservatórias de Registro Civil, demonstram a notória capacidade e aptidão desses profissionais do Direito em desafogar o Judiciário e contribuir para uma efetiva justiça social, o que se visa demonstrar no segundo capítulo deste trabalho.

Importante ressaltar que, para que possam desempenhar tais funções em nome do Estado, os Oficiais de Registro Civil no Brasil e os Conservadores, em Portugal, receberam a fé pública. A esse atributo especial, recebido e confiado ao longo da história dessas Instituições, como visto anteriormente, foi adicionado o poder de autoridade, que lhe confere a força da autenticidade, segurança jurídica e publicidade dos atos por eles praticados, o que lhes possibilitou no passado e ainda possibilita a recepção de mais e mais atribuições auxiliares ao Judiciário⁶⁷.

Veremos, a seguir, no segundo capítulo deste trabalho, os atributos desses Oficiais Públicos no desempenho de suas funções.

⁶⁶ Tais justificativas foram apresentadas nas notas que antecedem a publicação do Decreto-Lei nº 131/95, atual Código de Registro Civil.

⁶⁷ Para Vicente de Abreu Amadei, citando Couture, “Parece, com efeito, possível compreender a fé pública a) ora como crença ou estado de convicção coletiva, que brota espontaneamente do senso comunitário, b) ora como *autoridade atribuída ou confiabilidade socialmente reconhecida ou até imposta, resultante de império de determinada fonte de poder*, c) ora, ainda, buscando conciliar “a necessidade de uma crença” com “os atos da autoridade que impõe coativamente essa crença”. Todavia, cuidam-se apenas de distintas acepções em que se pode empregar a expressão fé pública: como crença, autoridade, ou crença e autoridade. E, ainda que não se possa reduzir todas as noções em apenas uma, parece verdade que em todas as distintas concepções que a fé pública tem para o direito há, entre elas, em elo comum, o da confiabilidade social (por crença coletiva ou por autoridade socialmente reconhecida) que aponta para a feição análoga da expressão. (grifo nosso). In YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; AMADEI, Vicente de Abreu - **Direito Notarial e Registral Avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 35.

CAPÍTULO 2 - O EXERCÍCIO DE PODERES PÚBLICOS DE AUTORIDADE PELOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COM FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS

No primeiro capítulo, restou demonstrado o regime jurídico que prevalece aos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais (ou também denominados simplesmente Registradores Cíveis) no Brasil, qual seja, o de particulares em colaboração com o Poder Público. Igualmente foi demonstrado que recebem uma delegação para a prestação de serviço público, cuja titularidade é do Estado, que pode, a qualquer tempo, retomar o serviço, respeitada a lei especial.

De outra banda, foi apresentado que em Portugal o regime jurídico dos Conservadores de Registo Civil é diverso. São funcionários público, que se submetem plenamente ao regime de Direito Administrativo, pertencendo à Administração Direta do Estado.

Além disso, patente é o conceito de que tais profissionais exercem função pública, recebendo a fé pública do Estado, em verdadeiro *longa manus* deste e desempenham relevante função social e pacificadora, conforme demonstrar-se-á no presente Capítulo.

Embora a história demonstre a secular existência da atividade notarial e registral sua importância social, é com fulcro na doutrina de direito administrativo mais recente que se demonstra que a delegação de funções administrativas e de poderes públicos no setor privado constituem uma das marcas decisivas de nosso tempo⁶⁸.

Não obstante, quanto mais sensíveis se revelam a natureza das funções confiadas à uma entidade em forma privada, mais repercussões significativas se apresentam. Assim, por não ter apenas uma projeção técnica, não se configura um mero processo de privatização formal, representando a delegação uma autêntica transferência de execução de uma tarefa pública para uma entidade privada, qual seja, uma particular pessoa física, como visto no primeiro Capítulo deste trabalho.

Nesse contexto, a administração pública de interesses privados já existe há muito tempo, como já reconhecia Guido Zanobini na atuação dos notários órgãos indiretos do Estado

⁶⁸ GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Coimbra: Almedina. 2008. p. 18.

(pessoas encarregadas pelo Estado de prosseguir seus próprios fins, sem as assumir na personalidade, deixando-as agir em seu próprio nome e com meios próprios)⁶⁹.

Elvino da Silva Filho⁷⁰ diz ser o tema “Administração Pública de direito privado que abrange todos os atos administrativos pelos quais a autoridade administrativa e excepcionalmente a judicial podem ser chamadas a tomar parte na formação dos atos jurídicos dos particulares”.

Dentro do espectro de delegação de um serviço público a uma entidade privada, há que se considerar a investidura de *poderes públicos de autoridade* ao particular que recebe a delegação de notas e registro e ainda ao Conservador de Registos Públicos em Portugal.

Daí se questionar o grau e a qualidade da intervenção que tais atores privados assumem na prossecução de interesses públicos e dos fins institucionais do Estado, com especial atenção dos estudiosos para um “direito administrativo de cooperação, de garantia ou da pós-privatização. O desafio é conceber um direito administrativo que observe as necessárias adaptações institucionais, que consolide a exigência da assunção efetiva de responsabilidades por parte da Administração Pública e a função de autoridade delegada ao particular representa um novo desafio para o estudo do Direito Administrativo Especial/Registral⁷¹.

De forma paradigmática, na hipótese da delegação de poderes públicos de autoridade a particulares, a figura assenta numa divergência entre a natureza de uma entidade e a natureza dos poderes de que aparece investida, dentro de uma tensão interna/dilema permanente que por um lado vigora o estatuto privado e, por outro, a função pública e os poderes públicos.

A posição do particular com poderes públicos de autoridade está de fato marcada pela duplicidade: assim, *verbi gratia*, como entidade particular é titular de direitos fundamentais, mas no exercício de funções e poderes públicos tem de ser tratada como “entidade pública” para efeito de vinculação pelos direitos fundamentais.

Para Pedro Gonçalves⁷², por força do imperium de que está investido e da natureza da função que desempenha, o notário aparece como titular de uma profissão pública independente e como oficial público. As duas fórmulas destacam a circunstância de a função notarial

⁶⁹ RIBEIRO, Luis Paulo Aliende - *Op.Cit.* p. 16

⁷⁰ SILVA FILHO, Elvino - **A competência do oficial de registro de imóveis no exame dos títulos judiciais.** Revista de Direito Imobiliário-SP, n. 8, p. 45-82, jul/dez. 1981.

⁷¹ GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas.** Coimbra: Almedina. 2008. p. 23.

⁷² *Idem* - *Op. Cit.* p. 585.

preencher, neste caso, os requisitos do “exercício privado de funções públicas”.

Sendo certo que o notário/registrador exerce uma função pública, a questão que se coloca é a de saber, então, a natureza da função pública notarial. Para Pedro Gonçalves, trata-se de uma função materialmente administrativa (administração pública do direito privado). Não obstante o autor aprofundando-se na análise da atuação dos notários, aceitando que a produção de documentos autênticos, dotados de fé pública e a segurança das relações jurídicas representam o exercício de uma função tipicamente administrativa, sustenta que a função notarial se apresenta como uma função pública autônoma, com características particulares⁷³.

Ainda que se considere como traço do regime da profissão notarial e de registro a submissão à fiscalização e à ação disciplinar do Poder Judiciário no Brasil, a independência do notário no exercício de suas funções como delegatário da fé pública em relação ao Estado não resta desfavorecida. A incumbência de fiscalização constitui, decerto, uma função pública administrativa: mas isso nada diz sobre a intrínseca natureza da atividade fiscalizada.

2.1 PODER PÚBLICO DE AUTORIDADE

A “autoridade” a ser considerada não é a mera *auctoritas*, desligada da *potestas*, mas a autoridade enquanto qualificação de um especial poder ou competência que a ordem jurídica atribui a um sujeito. O poder público de autoridade resulta, pois, de uma específica atribuição jurídica (legal) e não da mera *auctoritas* de um sujeito.

Neste sentido, na dicção do Direito Romano, *auctoritas* indica a especial legitimação de um certo sujeito, o autor, para produzir um resultado ou para tomar uma decisão. A ação do detentor de *auctoritas* é socialmente reconhecida e consentida por provir de alguém que goza de uma legitimação especial para emitir uma certa pronúncia, legitimação esta que pode ser jurídica, mas também científica, técnica, moral ou tradicional. Isso quer dizer que os atos do autor “impõem-se”, influenciam decisões e ações de terceiros, não por causa de uma qualquer faculdade de mando ou de imposição que o direito lhe reconheça, mas por força do reconhecimento social da sua específica qualificação ou legitimação.

A conjugação das noções de poder público e de autoridade insinua imediatamente a natureza particular e especial dos “poderes públicos de autoridade”. A referência à autoridade sugere imediatamente uma posição jurídica de supremacia ou de supra ordenação do titular dos

⁷³ *Idem - Op. Cit.* p. 586.

poderes públicos. Ao assinalar a força de um poder conferido a um sujeito, a autoridade subentende, desde logo, uma dimensão unilateral: só existe poder de autoridade se a criação de um determinado efeito jurídico depende exclusivamente do titular do poder; a nota da autoridade pressupõe, por outro lado, que aquele efeito jurídico, embora unilateralmente produzido, vai ter uma projeção da esfera de um terceiro⁷⁴.

No caso dos notários e registradores, esse poder público de autoridade decorre, principalmente, da fé pública que recebe do Estado para a prática dos atos de seu ofício. Como disse João Mendes de Almeida Junior⁷⁵, são “órgãos da fé pública”.

Conforme Vicente de Abreu Amadei⁷⁶, “Na vida documental que carrega tão nobre marca e nos sujeitos que imprimem este selo, pois, descobre-se o elo da fé pública, que se encontra na alma dos delegados dos serviços notariais e de registros, na medula dos documentos que eles emanam”.

Ao mencionar a fé pública e sua definição para o direito, impõe de início afirmar que se está em face de expressão plurívoca, que comporta vários sentidos, como já mencionado anteriormente⁷⁷.

A fé sempre foi compreendida, mais ou menos genericamente, como sendo crença religiosa ou, mais precisamente, como convicção dogmática da Igreja, que em todo o tempo se apresentou com a pretensão do saber absoluto e irrefutável. No entanto, embora encimada por um dogmatismo desobrigado e incondicional, com o passar dos anos houve por bem vivificar aperfeiçoamentos em suas pesquisas, especialmente no relacionado à crença, quando veio

⁷⁴ GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Coimbra: Almedina. 2008. p. 597.

⁷⁵ ALMEIDA JUNIOR, João Mendes - **Órgãos da fé pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1963.

⁷⁶ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; AMADEI, Vicente de Abreu *et al.* - **Direito Notarial e Registral Avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 35.

⁷⁷ Discute-se ainda acerca da correta caracterização da fé pública em âmbito científico e sua posição no contexto do direito notarial. Alguns a caracterizam como princípio, enquanto outros a classificam como atributo. MILSON FERNANDES PAULIN mescla a ideia de fé pública à questão do Direito Notarial (e Registral) a ser compreendido, ou não, como ramo independente, dotado de cientificidade autônoma. Afirmando não haver consenso sobre o tema, o autor traça interessante panorama, trazendo a lume a posição positivista (ROBERTO J. PUGLIESE, LACRUZ E SANCHO e AMORÓS GUARDIOLA) e a negativista (RUFINO LARRAUD, JOSÉ MANUEL GARCIA GARCIA). Termina, assim, por concluir que, “a depender da vertente adotada, o conceito de fé pública pode variar, adquirindo o contorno ora de Princípio Fundamental do Direito Notarial e Registrário; ora de Princípio da Função Notarial e Registrária; ou nem um e nem outro, mas o contorno de atributo inerente à própria atividade”. Sem prejuízo, reconhece que, “consubstanciada na figura do notário e do registrador, certo é que a fé pública, em sua essência, traz consigo as notas da verdade, da certeza, da fidedignidade e da estabilidade das relações. É uma evidência que, conferida e certificada pelo Estado, na pessoa de tais agentes, imbuí-se da necessária força probante como garantia de paz privada e social”. In: PAULIN, Milson Fernandes - Da fé pública notarial e registrária. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo. p. 195-197, jan.-jun./2012.

presenciar descobertas de muita força feitas pela ciência investigativa, vindo a constatar a expressiva multiplicidade, polivalência ou pluralidade de formas tangentes à fé, não mais sendo de seu uso exclusivo referida expressão. Apenas como efeito elucidativo e mesmo com tendência à explicação da riqueza do idioma pátrio, todos os glossários ou léxicos, invariavelmente, fornecem conceitos sobre o que seja fé no seu mais exato significado, e não apenas no sentido de algo sobrenatural, crença, convicção, crédito, afirmação, certeza, comprovação, confirmação, prova, confiança, firmeza, testemunho, atenção, asseveração e, até mesmo, fidelidade a compromissos e promessas⁷⁸.

Por outro lado, os cientistas consideram a crença ou certeza, dois de seus sinônimos, como primeiro grau do saber, admitindo e aceitando, normalmente, nas conjecturas ou hipóteses, a possibilidade de erro ou inexatidão de um resultado sobre determinada matéria, ou seja, pode ser que sim ou pode ser que não. Defrontamo-nos, aqui, com uma fé ou certeza relativa, e não absoluta, como pretende a Igreja; aquela permanentemente no âmbito de um racionalismo possível quanto à detecção de posições contrárias ou contestatórias, enquanto esta, como linha doutrinária, considera a crença ou fé como uma virtude supranatural, apresentando-se o revelado como absolutamente genuíno, verdadeiro e inabalável, não recepcionando impugnações, refutações e tampouco qualquer hipótese de recriminação ou exprobração⁷⁹.

Isso se dá pelo fato de apoiar-se na autoridade preternatural (fé divina), que, segundo suas regras, não está afeta a erros, suposições ou probabilidades, havendo mesmo certos posicionamentos extremamente radicais conhecidos como “fé de carvoeiro”, ou seja, a crença cega e sem qualquer possibilidade de negação. Sem dúvida, é um ponto de vista a ser respeitado. A investigação científica tende sempre ao ceticismo, ao reconhecimento da dúvida, enquanto a Igreja tende ao dogmatismo, à adesão sem reserva, não vindo tais posições a significar necessariamente um conflito quanto à discussão a respeito da fé, pois ambas tendem a encontrar-se em um único nível, o de acreditar, o de crer, como fato relevante para as suas decisões⁸⁰.

Diante dessa situação, diga-se colidente expressão a significar tão somente campos diferenciados na atuação, procura-se conjugá-los num plano, dimensão e posições singulares. Como é notório, o ser humano é um animal racional e crente acima de tudo – condição própria da sua natureza –, tanto que, desde seu nascimento, aceita aqueles que se dizem seus progenitores como verdadeiros, antes mesmo de qualquer questionamento quanto ao fato,

⁷⁸ REZENDE, Afonso Celso F.; CHAVES, Carlos Fernando Brasil - **Tabelionato de Notas e o Notário Perfeito**. 5ª ed. Campinas: Millenium, 2010, p. 142.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

praticamente sem controvérsias. Daí a ilação de que saber e crença sustentam-se lado a lado, mutuamente.

Nessa linha de reflexão, tem-se que visualizar os princípios primeiros não como verdades evidentes, mas sim como bases adequadas do nosso saber, uma vez que somos levados a acreditar na exatidão dos processos metodológicos que conduzem aos resultados almejados, e a abonar a velha pretensão de que o saber real só é o que a ciência proclama conhecer, mas também a acreditar naquilo que sabemos, acima de qualquer realidade⁸¹.

A crença possui diferentes perspectivas e acessos, tanto do lado dogmático como do cético, admitindo, assim, diferentes formas. Eis o princípio fundamental das alternativas que decorre diretamente do homem, em virtude da diversidade de convivência e formação social. Encontramos, de fato, várias maneiras de crenças, a do saber, do misticismo, da religião, da convivência social e o crer no Estado, este como denominador comum e regulamentador do comportamento em sociedade, já que acreditar no Estado significa confiar no Chefe da Nação como nosso representante maior, pois a ele foi atribuída a crença coletiva para ditar condutas, normas ou regras que regulamentam a atividade social, comercial, financeira e tudo o mais. Isso sempre imaginando um Estado de Direito Democrático.

Esse mesmo Estado, na multiplicidade e desenvolvimento de suas quase infindáveis atividades como representante do povo, atribui a determinados cidadãos, nos termos da Constituição, o direito de representação para determinadas e específicas tarefas, os quais concorrem para a paz social, pessoas nas quais estão concentradas ações de intensa repercussão no mundo dos negócios. São diversas essas personagens e, dentre elas, estão inseridos o oficial de registro público (registrador), o conservador, o serventuário, o tabelião, o cônsul, o escrivão, entre outros, cujas cotas de participação são marcantes e plenas de responsabilidade, uma vez que suas detalhadas atividades plasam, autenticam, dão como verdadeiros os atos praticados pelas pessoas em suas diversas tratativas.

Esse modo de declarar que determinados atos praticados ou ritos perseguidos estão perfeitamente estribados em ditames legais é conhecido como fé pública, ou seja, é real, iniludível, verídico e legal, ficando as partes envolvidas na ação perfeitamente abrigadas e aquecidas pelo Direito, isentas de qualquer dúvida – claro, até prova em contrário.

Portanto, a fé pública atribuída a essas pessoas existe em decorrência de um mandamento

⁸¹ *Ibidem.*

legal, tendo em vista o cumprimento de algumas e sérias formalidades, bem como de especificidades naturais que modelam e ajustam o acolhimento do indivíduo como representante formal desse Estado para determinado labor.

Especificamente, essa crença atribuída, por exemplo, ao notário, guardadas as devidas proporções, é a mesma que o Estado recebeu de seu povo, mas restrita a garantir e certificar uma segurança nas relações sociais (atos jurídicos) que todos desejam como princípio de justiça ou certeza daquilo quanto ao efetivamente acertado, escriturado e trasladado.

A fé pública, nessa conjuntura individualizada na figura do notário e do registrador, é uma das mais amplas já conhecidas⁸², pois ao detentor dessa atribuição cabe a expressão da verdade, ou melhor, vige a crença popular de ser correto, autêntico em tudo aquilo que dita e escreve, salvo incontestável prova em contrário, já que a sociedade não pode ser traída em nenhuma hipótese. Como se nota, não ocorre a eleição do absolutismo nas suas ações; permanece essa pessoa adstrita às investigações sociais, há a admissão da possibilidade de erros ou lapsos. Contudo, a crença nesses atos do notário constitui-se no primeiro grau na hierarquia do saber, do conhecer social⁸³.

Se há vários sentidos para o termo fé (crença, confiança, autoridade, testemunho autêntico, virtude) e vários sentidos para o termo público (pertencente ou relativo ao povo, à coletividade, à sociedade, ao Estado; notório, manifesto, conhecido por todos, cognoscível, acessível, aberto a todos) é de se supor que a expressão fé pública também os tenha⁸⁴.

É possível indicar para o direito as seguintes noções de fé pública:⁸⁵

- 1) Fé pública é qualidade atribuída, juridicamente, a determinados entes sociais ou pessoas naturais, pela qual se afirma o testemunho de autoridade, socialmente confiável e

⁸² Ao retratar a confiança, ligada à fé pública, que o Tabelião recebe da sociedade, declara Campilongo: “Assim, seja para a escolha de um profissional, seja para a conclusão de um contrato – não fosse essa exigência tão requisitada para diversos outros comportamentos sociais – confiança é o valor de base. Tão basilar quanto paradoxal: não fosse pela desconfiança, jamais haveria confiança. Confiança é sempre uma construção do presente: confio no profissional no momento em que o escolho, confio no contrato no momento em que o assino. De que base se fala? Porque confiamos no desconhecido? Ainda que construída no presente, a confiança opera como base para relações sociais futuras. Confiança é sempre a fé numa expectativa. Mostrar confiança é antecipar o futuro, como antecipou Luhmann em seu clássico estudo sobre o tema. A base da confiança atua como um trampolim (presente, concreto, palpável, mas também flexível, elástico, oscilante) para o salto na incerteza. Não se trata de um salto no escuro. Com base na confiança, é desse trampolim que se observa, limita, controla, regula, escolhe, estrutura, descarta e implementa as possibilidades do salto. Assim, como num salto de trampolim, também a confiança reduz possibilidades. Porém, sem confiança, isto é, sem base do trampolim, o próprio salto ficaria comprometido.” CAMPILONGO, Celso Fernandes - **Função Social do Notariado: Eficiência, confiança e imparcialidade**. 1ª. ed. Saraiva: São Paulo. 2014. p. 98.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ REZENDE, Afonso Celso F.; CHAVES, Carlos Fernando Brasil - **Tabelionato de Notas e o Notário Perfeito**. 5ª ed. Campinas: Millenium, 2010, p. 40.

⁸⁵ *Ibidem*.

portador de veracidade (esse, por exemplo, é o sentido de fé pública quando se diz “fé pública do notário ou do tabelião de notas”;

- 2) Fé pública é o objeto ou conteúdo indutor da veracidade, inerente ao testificado por determinadas autoridades, na forma jurídica adequada (esse, por exemplo, é o sentido de fé pública quando se diz “fé pública do declarado pelo notário” ou “a escritura tem fé pública”.
- 3) Fé pública é crença garantida, confiança coletiva assegurada, confiabilidade tutelada pelo direito, estado jurídico de convicção universal na testificação de determinadas autoridades. Esse, por exemplo é o sentido da fé pública quando se diz “fé pública no notário ou o povo, os usuários, as autoridades públicas e até os juízes depositam fé pública nos atos notariais e nas certidões de registros públicos”.

Pode-se identificar na lei brasileira a pluralidade de sentidos análogos da expressão fé pública. O artigo 7º, I, b do Código Penal dispõe que ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro os crimes contra o patrimônio ou a *fé pública* da União, Estados, Distrito Federal, Território, dentre outros. Fé pública, nesta norma, compreende o sentido de qualidade ou atributo pertencente aos entes públicos indicados e, portanto, que deles se pode comunicar juridicamente à comunidade, como expressão de autoridade⁸⁶.

Igual sentido se extrai do artigo 3º da Lei nº 8.935/94 (LNR) que dispõe: Artigo 3º. Notário, ou Tabelião, e Oficial de Registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de *fé pública*, a quem é delegado o exercício da atividade notarial ou de registro.” Aqui também fé pública é atributo de notário ou registrador, qualidade que reveste tais profissionais do direito com potencial para sua projeção, como expressão da sua peculiar autoridade.

Já no artigo 215 do Código Civil Brasileiro, a fé pública prevista não se trata daquela que tem um vínculo com o sujeito que a imprime, mas com o objeto na qual está impressa: “Artigo 215. A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena.” Logo, neste sentido, fé pública tem conotação objetiva, é atributo indutor de veracidade depositado em algo (e não inerente a alguém).

No Código Civil Português, o artigo 363, ao tratar das modalidades de documentos escritos, atribui autenticidade aos “documentos exarados, com as formalidades legais, pelas autoridades públicas nos limites de sua competência ou, dentro do círculo de actividade que lhe

⁸⁶ *Ibidem*.

é atribuído, pelo notário ou outro oficial público provido de fé pública”, e declara, ainda no artigo 371, que “os documentos autênticos fazem prova plena dos factos que referem como praticados pela autoridade ou oficial público respectivo, assim como dos factos que neles são atestados com base nas percepções da entidade documentadora”.

Assim, a força probante dos atos emanados de oficial público é forte. É plena, no dizer da lei. Confere força e presunção de veracidade e autenticidade ao documento.

Nesta esteira, pode-se afirmar que não é qualquer ato emanado de notário ou registrador/conservador que faz fé pública, somente por possuir estes poderes públicos de autoridade, mas sim aqueles resultantes do regular exercício de suas funções, segundo suas atribuições legais e com emprego da forma jurídica adequada.

Por outro lado, a fé pública nas notas e nos registros comunga, em boa medida (com cautela, ante a peculiaridade de cada serviço) o mesmo princípio finalístico da mesma eficácia formal e substancial⁸⁷:

- a) Considerando, de início, o fim maior da fé pública nas notas e nos registros que se deve atrelar aos princípios de segurança jurídica formal e de publicidade.
- b) Atento à sua eficácia formal, ou processual, pelo peculiar valor probatório dos atos notariais e de registros certificados pelos delegados da fé pública, que, por si, induzem presunção de veracidade e de legalidade e, daí, invertem o ônus da prova.
- c) Avaliando a sua eficácia substancial ou material, que toca ao valor inerente às relações jurídico-sociais, enquanto formas condutoras de direitos, por documentação e instrumentação pública, com direcionamento profilático, em prol da certeza, da estabilidade das relações jurídicas e da paz social.

Finalmente, a fé pública pode ser interpretada como princípio finalístico do Registro Civil⁸⁸, em que a fé pública registral gera presunção relativa (*iuris tantum*) de veracidade, admitindo, por consequência, prova em sentido contrário. Kumpel⁸⁹ explica que: “[...] por haver força probante, fundada no princípio da fé pública registral, o conteúdo do assento é sempre

⁸⁷ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; AMADEI, Vicente de Abreu *et al.* - **Direito Notarial e Registral Avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 45.

⁸⁸ KUMPEL, Vitor Frederico *et al.* - **Tratado Notarial e Registral vol. II**. 1ª. ed. YK Editora: São Paulo. 2017. p. 363.

⁸⁹ *Ibidem*.

tido por correspondente à realidade fática. Na medida em que as novas tecnologias são utilizadas, e que o corpo funcional está cada vez mais preparado, a referida presunção vai ganhando novas dimensões, exigindo robusta prova em contrário para seu desfazimento”.

2.2 O DIREITO DA FUNÇÃO PÚBLICA

Como visto anteriormente, notários e registradores exercem função pública ligada à prossecução de finalidades de natureza jurídica, representando, em sentido técnico e jurídico, a atuação de uma *potesta* própria do Estado ou de outro ente público, em que está em causa uma atividade que não é pública apenas pelo fim que persegue, mas também pela eficácia jurídica que possui⁹⁰. Além disso, seus atos são revestidos de fé pública, o que incrementa a confiança e a presunção de legitimidade e veracidade de tais atos.

Desse modo, pela forma organizacional e desempenho profissional, é permitida uma atuação independente pelos notários e registradores, mas uma atribuição altamente disciplinada e rigorosa, havendo possibilidades de ação incondicionada e plena autonomia – à exceção do absoluto respeito às leis e à organização judiciária –, razão pela qual os notários e registradores normalmente usufruem de grande prestígio e respeito diante do tipo de organização que, conforme já foi assinalado, responde a uma tradição de longos anos. Profissionalismo independente e fé pública aparecem indissolavelmente unidos a serviço do interesse público, assegurando a contribuição notarial e registral ao princípio constitucional de segurança jurídica perante a esfera privada, pois que os notários e registradores são portadores dessa garantia legalmente outorgada⁹¹.

Nesse contexto, importante ressaltar o conceito de função pública. A locução função pública, no seu sentido mais comum e estrito, designa o conjunto dos trabalhadores da Administração Pública cujas relações de emprego são disciplinadas por um específico regime jurídico de direito administrativo, de natureza estatutária, distanciando-se do regime laboral do setor privado e fundamentalmente definido por lei e por regulamento, com escassa relevância jurídica na autonomia coletiva⁹².

⁹⁰ GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Coimbra: Almedina. 2008. p. 54.

⁹¹ REZENDE, Afonso Celso F.; CHAVES, Carlos Fernando Brasil - **Tabelionato de Notas e o Notário Perfeito**. 5ª ed. Campinas: Millenium, 2010, p. 144.

⁹² OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro - **Tratado de Direito Administrativo Especial, V. IV**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 359.

Num sentido mais amplo, inclui todas as relações de emprego estabelecidas com uma pessoa jurídica integrada na Administração Pública, ou com um ente público, em que um indivíduo disponibiliza, mediante remuneração, a sua atividade sob a direção e autoridade daqueles órgãos e cuja disciplina jurídica, podendo ser jus-laborística ou jus-administrativa, assente um mínimo denominador comum de regime jus-publicista⁹³.

Abrange, então, não só os indivíduos que têm a qualidade de trabalhadores, mas também aqueles que exercem cargos diretivos, titulares de órgãos administrativos, os que exercem um cargo público não eletivo fora de um quadro de subordinação jurídica e aqueles que estão subordinados ao Estado, dentro de um regime jus- publicista⁹⁴. Os titulares de serviço público notarial e registral, notadamente em Portugal, incluem-se nesta classificação.

Assim, o direito da função pública é, essencialmente, o direito laboral da Administração Pública, o conjunto de princípios e regras jurídicas reguladoras das relações de emprego na Administração Pública, mas também reguladoras das relações de outros entes que desempenham função pública, ainda que não pertencentes à Administração Pública diretamente, caso dos notários e registradores no Brasil.

O presente tópico visa, portanto, identificar direitos e deveres dos notários e registradores titulares de função pública, dentro das peculiaridades de suas profissões oficiais ou profissões públicas independentes⁹⁵, fato que lhes infundem confiança da sociedade e do Estado para a assunção de administração dos interesses privados, como auxiliares e desafogadores do Poder Judiciário.

Como dito anteriormente, notários e registradores são profissionais que desempenham função pública. Contudo, por se situarem em posição peculiar em relação aos demais agentes públicos, sua natureza jurídica tem sido alvo de rica polémica e discussão no Brasil. Afinal, são eles delegatários da Administração Pública e, portanto, verdadeiros agentes públicos. De outra via, em Portugal, a discussão é pacificada, posto que os conservadores prediais e de registo civil já desempenham funções públicas em nome do Estado, mas não como particulares em colaboração com o Estado.

Doutrinadores do quilate de Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella da Pietro e Luis Paulo Aliende Ribeiro, dentro outros – podendo inclusive afirmar que essa é a posição

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Coimbra: Almedina. 2008.

majoritária –, afirmam que os notários e registradores são particulares em colaboração com o poder público no Brasil⁹⁶. Ratifica esse entendimento a Lei 8.935/94, a qual regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, como já apresentado neste trabalho. A lei, em seu artigo 3º, assinala que os notários e registradores são “profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”. Adiante, em seu artigo 50, a mencionada lei reforça os elementos de convicção dessa corrente, ao indicar que os profissionais delegados, nomeados a partir de sua edição, estão sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social, regime próprio da iniciativa privada.

Os defensores desta corrente⁹⁷, ademais, entendem que, muito embora a atividade tenha preservado caráter preponderantemente público, ela se situa fora da esfera estatal, tal como se dá no caso dos leiloeiros, intérpretes, permissionários e concessionários, os quais, a despeito de não serem servidores públicos, exercem função típica dos entes de direito público.

E mais: a atividade notarial e de registro tem como diretrizes os princípios elencados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), tal qual qualquer outra atividade exercida na esfera do Poder Público⁹⁸.

⁹⁶ Hely Lopes Meirelles atribui a denominação de agentes delegados aos notários e registradores e assim os conceitua como “particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo normas do Estado e sob permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado: todavia constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria se encontram (...) os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados (...) e demais pessoas que recebem *delegação* para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo.” MEIRELLES, Hely Lopes - **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo. 1989. p. 71. Celso Antonio Bandeira de Mello conceitua os particulares em colaboração com o Estado como sendo “categoria de agentes composta por sujeitos que, sem perderem a qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal – com exceção única dos recrutados para serviço militar) – exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico. Na tipologia em apreço reconhecem-se: (...) d) delegados de função ou ofício público, quais os titulares de serventias da Justiça não oficializadas, como é o caso dos notários ex vi do art. 236 da Constituição (...)” MELLO, Celso Antônio Bandeira - **Curso de Direito Administrativo**. 17ª. ed. Malheiros: São Paulo. 2004. p. 232.

⁹⁷ Os defensores desta corrente como os já citados eminentes administrativistas brasileiros, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello. Hodiernamente já é possível afirmar que referido entendimento está consolidado e não há mais divergência acerca da natureza jurídica dos notários e registradores no Brasil.

⁹⁸ Importante mencionar o voto do Ministro Carlos Ayres de Brito no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.131-1-MT quando do exame do mérito, advertindo que: “(...) sua correta solução passa pela análise da natureza e regime jurídico de tais serviços de registros públicos, cartorários e notariais que a Lei Maior da República sintetizou sob o nome de “serviços notariais e de registro” (artigo 236, cabeça e parágrafo 2º). Quero dizer, a formulação de qualquer juízo de validade ou invalidade dos dispositivos legais postos em xeque deve ser precedida de um cuidadoso exame do tratamento constitucional conferido às atividades notariais e de registro (registro público já é adjetivação feita pelo inciso XXV do artigo 22 da Constituição, versante sobre a competência legislativa que a União detém com privacidade.” Para o ministro, as atividades em foco deixaram de figurar no rol de serviços públicos que são próprios da União, porém pertencentes a um regime jurídico peculiar, porém que pode ser comparado ao regime igualmente constitucional dos serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição, extraindo daí duas categorias distintas de atividades públicas.

São os traços principais da função pública notarial e de registro:

- 1) São **atividades próprias do Poder Público**, pela clara razão de que se não o fossem, nenhum sentido haveria para remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação e a pessoas privadas. É dizer: atividades de senhoria pública, por certo, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, artigo 236, caput). Não facultativamente, como se dá, agora sim, com a prestação dos serviços públicos, desde que a opção pela via privada (que é uma via indireta) se dê por força de lei de cada pessoa federada que titularize tais serviços.
- 2) Cuida-se de **atividades jurídicas do Estado**, e não simplesmente materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação (como já exaustivamente assinalado). Não por conduto dos mecanismos de concessão ou da permissão, normados pelo caput do artigo 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos.
- 3) A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais, ao revés, exprimem-se em **estatuções unilateralmente ditadas pelo Estado**, valendo-se este de comandos veiculados por leis e respectivos atos regulamentares. Mas ainda: trata-se de **delegação** que somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público.
- 4) Para se tornar delegatário do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar **habilitação de concurso público de provas e títulos**, não por adjudicação em processo licitatório regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho do serviço público.
- 5) Está-se a lidar com 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 do serviço público. Reversamente por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações *inter partes*, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade enquanto que por

invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito.

- 6) Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por “tarifa” ou “preço público”, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. Características de todo destoantes, repise-se, daquelas que são inerentes ao regime dos serviços públicos.

Resultado dessa disciplina constitucional, criada pelo art. 236, não há personalidade jurídica no “Cartório”; o profissional do Direito atua como pessoa física, e o Estado não tem vínculo com os contratados pelo titular⁹⁹. Mais uma vez ressalta-se a função pública exercida exclusivamente pelo titular do serviço.

Também para Claudio Luiz Bueno de Godoy¹⁰⁰, o serviço de notas e de registro guarda evidente natureza pública, pois que, definido — consoante previsão da própria Lei 8.935, editada, por impositivo constitucional (§ 1.º do art. 236), para servir a lhe regulamentar e disciplinar a responsabilidade de quem o exerce — como o de organização técnica e administrativa, se destina a “garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos” (artigo 1.º).

Continua o autor declarando que é certo porém que, mesmo público, pode o serviço ser delegado ao particular. Com efeito, dúvida não há de que o Estado, em vez de fazê-lo pessoalmente, por meio dos órgãos da Administração chamada direta, possa descentralizar a realização de seus serviços, legando-os aos entes autárquicos e paraestatais, ou ainda a particulares que agem em colaboração com o Poder Público. Mais, essa descentralização pode se consumir com a transferência da titularidade do serviço a ser realizado ou tão somente de sua execução.

Decerto que, no tocante aos serviços extrajudiciais, a delegação se dá apenas de sua execução, mantida a titularidade com o Poder Público. É, de resto, o que soa expresso da própria

⁹⁹ A jurisprudência é farta no sentido de não possuir personalidade jurídica o “Cartório”, mas sim ser a atividade toda desempenhada em nome da pessoa natural do titular concursado. Em outras palavras: é o CPF (Cadastro de Pessoa Física) do titular quem responde pelas dívidas e demais ônus daí decorrentes do exercício da função. Confira o Agravo de Instrumento AI 0057996-92.2016.8.19.0000 TJ/RJ. Também o Superior Tribunal de Justiça consolidou seu entendimento neste sentido: “O Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui entendimento de que os tabelionatos são instituições administrativas, desprovidos de personalidade jurídica e sem patrimônio próprio. Assim, os cartórios não se caracterizam como empresa ou entidade, motivo pelo qual é pessoal a responsabilidade do oficial de registros públicos por seus atos e omissões.” Resp nº. 1468987/SP, autuado em 28/07/2014.

¹⁰⁰ FREITAS, Wladimir Passos de (coord.); CAETANO, Marcelo apud GODOY, Claudio Luis Bueno de - **Corregedorias do Poder Judiciário. Poder Judiciário e a delegação dos serviços notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

redação do *caput* do artigo 236, já citado. Com efeito, clara a dicção desse texto maior quando impõe o exercício, em caráter privado, por delegação, dos serviços notariais e de registros.

Corolário obrigatório, destarte, a admissão de que o serviço extrajudicial se conserva em mãos do Poder Público, que o delega ao particular, regulando e controlando seu desempenho, de resto como deixou expresso a Lei 8.935/94, em seu artigo 38, impondo, inclusive, o controle da rapidez, eficiência e qualidade com que ele deve ser prestado.

Exatamente no sentido de atender esse comando, bem assim aquele do art. 37 da CF, em que consubstanciados os princípios que devem nortear a prestação dos serviços públicos, é que o Poder Público consuma a delegação. Fá-lo, por força do preceito do art. 236 da CF, a um particular, delegado do serviço extrajudicial.

Considerando os regimes jurídicos acima vistos, de Portugal e do Brasil, embora haja diferenças na forma como os serviços notariais e registros são atribuídos (No Brasil, delegação; em Portugal, oficial público pertencente aos quadros da Administração Direta), forçoso é reconhecer que ***ambos desempenham função pública, dotada de fé pública***, com a qualidade de autoridade ligada à prossecução de finalidades de natureza jurídica, representando, em sentido técnico e jurídico, a atuação de uma *potesta* própria do Estado.

Com base em tais características peculiares, na confiança que tais funções públicas emanam à sociedade e com a evidente demonstração de que tais serviços são geradores de pacificação social e descongestionamento do Judiciário, passou-se a verificar (e constatar) que os Oficiais Públicos (neles englobados os Registradores Civis, os Conservadores e os Notários) poderiam ser agentes coadjuvantes do processo de desjudicialização no Brasil e em Portugal.

A seguir, veremos o movimento de desjudicialização, de resolução alternativa de conflitos e a participação efetiva dos Oficiais Públicos (Registradores Civis, Conservadores e Notários) como instrumentos de pacificação social.

2.3 A DESJUDICIALIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO EFETIVA DOS OFICIAIS DE REGISTRO CIVIL E CONSERVADORES: INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA

Ante o regime jurídico acima apresentado, com profissionais do Direito extremamente preparados, emanando fé pública e com responsabilidades civis, administrativas e penais extremamente rigorosas, exercendo função pública dotada de autoridade, passou-se a verificar

um movimento de trasladação, transferência, migração de atos, originariamente titularizados pelos Juízes de Direito, investidos na Jurisdição, para os Notários e Registradores/Conservadores.

Esse movimento se deu por diversas razões: morosidade do Judiciário, altos custos processuais, desaparecimento do Poder Judiciário, aumento substancial de processos, dentre outros fatores que serão vistos a seguir, ao ser investigado o direito fundamental de acesso à Justiça.

Capelletti¹⁰¹ elucida que “a resolução formal dos litígios, particularmente nos tribunais, é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas. Se é certo que o Estado paga os salários dos Juízes e do pessoal auxiliar e proporciona os prédios e outros recursos necessários aos julgamentos, os litigantes precisam suportar a grande proporção dos demais custos necessários à solução de uma lide, incluindo os honorários advocatícios e algumas custas judiciais”. Explica o autor que os altos custos impõem uma espécie de barreira ou obstáculo criada pelo sistema, sendo um risco ao litigante que, se não estiver certo da vitória ao final, acarreta um risco que muitas vezes impede o litigante de exercer seu direito em juízo.

Outro fator extremamente relevante, e que torna muitas vezes o direito da parte enfraquecido, é o tempo que uma solução judicial pode demorar. Indo além, não basta uma decisão judicial, podemos reafirmar que o tempo que uma decisão judicial *eficaz e exequível* pode demorar é ainda mais relevante¹⁰². A demora “aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas ou aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles que teriam direito”, afirma Capelletti. Ou seja: uma Justiça que não é exercida dentro de um tempo razoável não é uma Justiça acessível.

Por todos esses fatores e outros mais elencados por Capelletti, o movimento de desjudicialização passou a robustecer-se. Passou-se a buscar uma Justiça efetiva, célere, eficaz e menos custosa, onde mesmo litigantes eventuais obtivessem do Estado uma resposta mais rápida e acessível a seus interesses, notadamente nos casos de jurisdição voluntária, onde não há efetivamente conflito, nem lide a ser solucionada.

Como afirma Capelletti¹⁰³, “a expressão ‘acesso à Justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema

¹⁰¹ CAPELLETTI, Mauro - **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie NorthFleet. Porto Alegre: Fabris. 1988. p.16.

¹⁰² CAPELLETTI, Mauro - **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie NorthFleet. Porto Alegre: Fabris. 1988. p. 20.

¹⁰³ CAPELLETTI, Mauro - **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie NorthFleet. Porto Alegre: Fabris. 1988. p.8.

pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”.

O problema do acesso à justiça, hodiernamente, perpassa pela ruptura da crença tradicional na confiabilidade das instituições jurídicas. Primeiramente, o acesso à proteção individual significava o direito de propor ou contestar ações, na prática. Além disso, o problema dos custos era um grande empecilho: somente aqueles que tinham condições financeiras de enfrentar os custos do processo, de um advogado, é que alcançavam o “acesso à Justiça”¹⁰⁴.

A superação do *laissez-faire* para o *welfare state* armou os indivíduos de novos direitos substantivos na qualidade de consumidores, locatários, empregados e cidadãos. Atualmente, o acesso à Justiça é visto como o mais básico dos direitos, na visão de um sistema jurídico moderno e igualitário, a fim de assegurar efetivamente o direito de todos.

Mas nem sempre foi assim. O estudo do acesso à Justiça foi sendo desenvolvido para a melhoria da efetivação dos direitos, passando por vários movimentos, notadamente a modernização do processo civil. As discussões teóricas sobre várias regras do processo civil poderiam ser instrutivas, porém não avançavam muitas vezes na função social do processo e na efetivação de direitos. Os juristas precisaram identificar que: 1) as técnicas processuais servem a funções sociais; 2) as cortes não são a única forma de resolução de conflitos a ser considerada e 3) qualquer regulamentação processual, inclusive alternativas ao sistema judiciário, tem um grande impacto social¹⁰⁵.

Para a efetividade do acesso à Justiça, Capelletti¹⁰⁶ demonstrou em seu trabalho que é necessário identificar quais os verdadeiros obstáculos que afetavam a afirmação e reivindicação dos direitos. Após identificados, quais obstáculos deveriam ser atacados? Trazemos a seguir os obstáculos ao acesso à Justiça trazidos pelo autor.

O primeiro seria as custas judiciais. O dispêndio das custas processuais mais os honorários de advogado e ônus sucumbenciais muitas vezes são imprevisíveis. Assim, identificou-se que os serviços dos advogados eram muito caros. O segundo obstáculo a ser enfrentado era o tempo. A demora do andamento do processo, da solução judicial, muitas vezes pode ser devastador, o que pressiona muitas vezes os economicamente mais fracos a abandonar

¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵ CAPELLETTI, Mauro - **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie NorthFleet. Porto Alegre: Fabris. 1988. p. 12.

¹⁰⁶ *Ibidem.*

suas causas e aceitar acordos por valores muito inferiores ao que efetivamente teriam direito. Neste ponto, a noção de razoabilidade é fundamental. O terceiro obstáculo é de que, somada a possibilidade de maior recurso financeiro de uma das partes, a *privilegia* num processo, ela pode fazer gastos maiores, apresentar mais provas, desenvolver e discutir melhor a causa.

As soluções práticas para os problemas de acesso à Justiça foram apresentadas por Capelletti através de três movimentos ou “ondas” que serviriam para inicialmente abrandar, depois solucionar, o problema de acesso à Justiça. A primeira solução (“primeira onda”) foi a assistência judiciária. A segunda solução (“segunda onda”) tratou das reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses difusos (na ideia de litigantes habituais, envolvendo direitos do consumidor e ambientais, *verbi gratia*). Por fim, a “terceira onda”, mais recente e que se relaciona diretamente com o presente trabalho, é um novo enfoque de acesso à Justiça: inclui a advocacia judicial e extrajudicial e vai além: “Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça”¹⁰⁷.

Essa “terceira onda” traz o conceito da necessidade de desenvolver novos métodos e instituições para o enfrentamento dos problemas e dificuldades surgidas com o amplo acesso à Justiça: pilhas de processos, morosidade e decisões tardias, e muitas vezes conflitantes.

Neste panorama métodos alternativos de solução de conflitos foram sugeridos, estudados e propostos. Dentre eles estão o Juízo Arbitral, a conciliação, os incentivos econômicos, criação de “tribunais sociais ou de vizinhança”, tribunais para consumidores, arbitragem privada, uso dos “parajurídicos”, convênio de assistência jurídica em grupo, etc.¹⁰⁸

Finalmente, identificou-se um forte método de diminuição de demandas judiciais e efetivação de direitos individuais: a atuação dos profissionais do Direito atuantes no serviço extrajudicial, estudados neste trabalho.

Assim, já com a edição do Código de Registo Civil em Portugal, pelo Decreto-Lei nº 131/95 de 6 de junho, identificou-se a facilitação na vida dos usuários dos serviços com a transferência de determinadas competências, geralmente atribuídas a outras entidades, para as Conservatórias de Registo Civil.

¹⁰⁷ CAPELLETTI, Mauro - **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie NorthFleet. Porto Alegre: Fabris. 1988. p. 68.

¹⁰⁸ *Idem - Op. Cit.* p. 90.

Como exemplos podemos citar, de início, a forma do processo de dispensa de impedimentos e de suprimento de autorização para casamento de menores, ao que ao Conservador passou a ser a decisão final; a competência do Conservador para celebrar convenção antenupcial em que seja apenas estipulado um dos regimes tipo de bens previstos em lei; processo de divórcio e separação de pessoas e bens por mútuo consentimento, decidido ao final, em algumas circunstâncias, pelo Conservador; no processo para afastamento da presunção de paternidade é deferida ao Conservador a competência para declarar a inexistência de posse do estado de filho¹⁰⁹.

Foram inicialmente, com a reforma do Código de Registo Civil em 1995, as mudanças acima apresentadas, mas que causaram forte impacto na diminuição das demandas judiciais nos Tribunais portugueses. Não obstante, não foi só. Inúmeros outros procedimentos desburocratizantes e que atenderam em boa hora o movimento de desjudicialização surgiram, no que serão vistos com mais detalhe no terceiro capítulo deste trabalho.

No Brasil, com a promulgação da Lei 11.441/2007, autorizou-se a realização da separação, divórcio, inventário e partilha por Escritura Pública, lavrada nas Notas de Tabelião. Inicialmente, a lei previu que as partes, para que pudessem promover o Inventário/separação/divórcio extrajudicialmente, deveriam ser maiores e capazes e desde que não houvesse litígio entre elas.

Passou-se assim a prestigiar a fé pública do Tabelião de Notas, profissional do Direito, dotado de fé pública, a quem incumbe formalizar juridicamente a vontade das partes, dando forma legal aos atos e negócios jurídicos que as partes queiram ou devam dar forma legal (artigo 6º da Lei 8.935/94).

Essa lei causou um grande impacto positivo no desafogo dos processos do Judiciário, pois reforçou a simplificação de procedimentos, autorizando a escolha das partes pela via judicial ou extrajudicial.

Além disso, trouxe maior celeridade e racionalidade para os procedimentos de inventário, partilha, divórcio e separação, resguardando o Judiciário para as causas em que hajalítígio. Como elucida Ferreira, “se obtém celeridade por duas vias: o procedimento consensual é mais rápido e o procedimento litigioso, pela via judicial, também o será, posto que as causas consensuais não tomarão o tempo dos juízes”¹¹⁰. O procedimento extrajudicial possibilita ainda

¹⁰⁹ SAMPAIO, Álvaro - **Código do Registo Civil Anotado e Comentado**. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011.

¹¹⁰ CAHALI, Francisco José; HERANCE FILHO, Antonio; ROSA, Karin Regina Rick; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger - **Escrituras Públicas Separação, Divórcio, Inventário e Partilha Consensuais**. 2ª ed. São Paulo: Revista

concentrar no Poder Judiciário a jurisdição contenciosa, seu destino tradicional, descentralizando para os atores extrajudiciais a atividade consensual.

Outra decorrência acima citada com a promulgação da Lei 11.441/2007 foi a vertiginosa procura e efetiva lavratura de tais Escrituras Públicas já nos primeiros anos da vigência da Lei. Desafogou efetivamente o Judiciário, propiciando ainda a benesse de aliviar o Poder Judiciário para gastos com mais recursos para aparelhamento da máquina Judiciária.

Tal afirmativa pode ser comprovada através dos “Indicadores Notariais”, instituto promovido e alicerçado pelo Colégio Notarial do Brasil, Seção São Paulo, com o intuito de apresentar números de atos notariais lavrados ao longo dos anos pelos Notários brasileiros. No “Jornal do Notário” nº 176, ano 2016, foi apresentado o panorama de “10 anos de Desburocratização” ao retratar os dez anos de vigência da Lei 11.441/2007¹¹¹. Assim, o estudo aponta que, até o ano de 2016, os cartórios de notas de todo o Brasil já haviam realizado 1,5 (Hum milhão e meio) de atos. Segundo um estudo conduzido em 2013 pelo Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça brasileiro (CPJus), cada processo que entra no Judiciário custa em média R\$ 2.369,73 para o contribuinte. Portanto, o erário brasileiro economizou mais de 3,5 bilhões de reais com a desjudicialização desses atos, somente até 2016.

Historicamente, antes do advento da Lei 11.441/2007, o Colégio Notarial do Brasil, juntamente com o legislativo estadual, promoveu estudos e propostas que visavam transferir aos cartórios de notas algumas atribuições que eram exclusivas do Judiciário como forma de desafogá-lo. Tratava-se da possibilidade de realizar divórcios, inventários e separações, desde que houvesse consenso entre as partes. A proposta incluía a participação de pelo menos um advogado como parte imprescindível, uma forma de dar maior amparo às partes envolvidas. A propositura semelhante já era adotada em países como Portugal e Bélgica. Nos debates, alguns deputados argumentavam que “os processos consensuais são relativamente fáceis de resolver, mas tomam muito tempo do Judiciário devido à sua grande demanda” (Editorial do Jornal do Notário de maio de 2001, assinado por Tullio Formícola)¹¹².

O projeto de lei, por outro lado, também representava uma valorização da atividade notarial, conforme defendeu o então presidente do CNB/SP, Tullio Formícola, antes da normatização¹¹³: “Os usuários vão se sentir muito mais à vontade em fazer as separações

dos Tribunais. 2009.

¹¹¹ Colégio Notarial do Brasil Seção São Paulo - **Jornal do Notário**. Ano XVIII. Nº 176. Nov/Dez – 2016.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Colégio Notarial do Brasil Seção São Paulo - **Jornal do Notário**. Ano XVIII. Nº 176. Nov/Dez – 2016.

judiciais em um tabelionato. Primeiro, porque não terão que se submeter aos prazos da Justiça e às más acomodações dos Tribunais e, depois, porque tanto eles como os advogados terão um atendimento reconhecidamente mais cordial do que aquele praticado nos fóruns e cuja qualidade nós já conhecemos.”

Desta forma, receber a incumbência de realizar os atos de separação, divórcio, inventário e partilha por escritura pública foi o reconhecimento do poder público de que os notários são os profissionais do direito que têm a confiança do cidadão, da sociedade e do Estado. O resultado dessa responsabilidade, dessas atribuições recebidas, foi um esforço extraordinário do notariado. Em dois anos após a promulgação da Lei, todo o corpo técnico (tabeliães e seus escreventes) em todo o Brasil já se encontrava treinado e realizando atos com celeridade, eficiência e, sobretudo, segurança jurídica.

Somada à desjudicialização do divórcio, separação e inventário com a promulgação da Lei 11.441/2007, veio a Emenda Constitucional 66/2010, que extirpou os prazos para o divórcio. Antes da emenda, era obrigatória a separação de fato por pelo menos dois anos para a propositura do divórcio direto ou a separação de fato por pelo menos um ano para o pedido de separação (artigos 1571 e seguintes do Código Civil brasileiro) e posterior conversão de separação em divórcio.

A Emenda Constitucional 66/2010 permitiu que, por exemplo, um casal que já se encontrava separado de fato há muitos anos, regularizasse sua situação jurídica em apenas um dia com a lavratura de Escritura Pública de Divórcio, um procedimento puramente extrajudicial.

Ante tal cenário, outros procedimentos foram sendo transferidos aos serviços extrajudiciais no Brasil, como veremos no terceiro capítulo. Pretende-se demonstrar neste estudo que as vantagens da transferência dos atos de jurisdição voluntária, tanto no Brasil, quanto em Portugal, somente podem trazer benefícios ao cidadão, envolvendo menor burocracia, desonerando o cidadão (haja vista a possibilidade de concessão da gratuidade para atos de separação e divórcio, em alguns casos) e aliviando o Estado em não mais despender esforços e recursos na prestação desta atividade¹¹⁴.

A seguir demonstraremos o impacto que a atuação (ou omissão) do Poder Judiciário pode propiciar ao desenvolvimento humano e econômico do país, ao retardar a prestação e efetivação

¹¹⁴ CAHALI, Francisco José; HERANCE FILHO, Antonio; ROSA, Karin Regina Rick; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger - **Escrituras Públicas Separação, Divórcio, Inventário e Partilha Consensuais**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009.

de direitos humanos, sociais e, notadamente, o direito de acesso à justiça.

2.4 O REFLEXO DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O JUDICIÁRIO COMO INSTITUIÇÃO ECONÔMICA

No mundo atual, especialmente após a Guerra Fria, o sistema econômico capitalista impera, quase unanimemente, com um maior ou menor liberalismo de mercado. Diante dessa realidade, fácil inferir a importância que a análise econômica das instituições tem tomado, máxime diante do fenômeno das relações globalizadas, cujo fenômeno econômico não se localiza mais isolado dentro das fronteiras de um Estado.

Nas ciências jurídicas, não é diferente a importância que tem se dado à análise econômica dos institutos jurídicos; as relações entre direito e economia têm se estreitado de maneira importante, a ponto de criar um fenômeno jurídico de análise econômica do direito. Nesse sentido, identificou António Menezes Cordeiro a análise econômica do direito como sendo o último acontecimento metodológico do século XX, originado do pensamento materialista norte-americano, cuja premissa é a assertiva de que a conduta humana é essencialmente informada por postulados de ordem econômica, o que traduz um vínculo muito próximo com o direito de propriedade, em especial. A análise econômica do direito (“*law and economics*”) tem a função de averiguar qual a implicação econômica dos institutos jurídicos, de como a definição dos institutos jurídicos afeta os agentes econômicos.

Refoje ao objetivo do presente trabalho o estudo aprofundado da análise econômica do direito¹¹⁵; não obstante, seus postulados servem de argumento para reforçar a ideia do impacto que o Direito e sua atuação prática impõem à economia de um país. Notadamente no sentido de que um país com instituições jurídicas fortes, robustas, que trazem segurança jurídica aos cidadãos e aos investidores, é um país com seu desenvolvimento econômico assegurado.

Pretende-se analisar o impacto econômico da atuação do Poder Judiciário no presente tópico sob dois enfoques: 1) o impacto das decisões judiciais e da morosidade da Justiça na Economia de mercado; 2) o impacto da deficiência orçamentária do Poder Judiciário, seu

¹¹⁵ Pode-se conceituar a disciplina de Direito e Economia como um corpo teórico fundado na aplicação da Economia às normas e instituições jurídico-políticas. (TIMM, Luciano Benetti (Org.) – **Direito e Economia**. 2ª. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2008. P. 65) Na análise de Richard Posner, o Direito e Economia compreende “a aplicação das teorias e métodos empíricos da economia para as instituições centrais do sistema jurídico”. Para Nicholas Mercurio e Steven Medema trata-se “da aplicação da teoria econômica (principalmente microeconomia e conceitos básicos de economia do bem-estar) para examinar a formação, estrutura, processos e impacto econômico da legislação e dos institutos legais.” MERCURIO, Nicholas e MEDEMA, Steven G. apud SALAMA, Bruno Meyerhof - O que é “Direito e Economia”?. In **Direito e Economia**. 2ª. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2008. p. 65.

aparato físico e o excesso de demandas judiciais.

Sob o primeiro enfoque, deve-se primeiramente analisar o impacto que as decisões judiciais causam na economia brasileira. Franco chega a afirmar que “Magistrados não versados em complexos temas econômicos tiveram de decidir questões difíceis e também produziram a sua cota de erros e exageros. Na verdade, quando a Justiça ignora as leis econômicas, pode fazer tanto estrago quanto o economista “pacoteiro” em sua sanha redentora”¹¹⁶.

Continua Franco:

Com efeito, o surgimento e desenvolvimento de um ramo da ciência econômica voltado para o estudo das instituições, já produziu duas premiações pela Academia Sueca e pela Fundação Nobel – Ronald Coase e Douglas North – as quais deram grande impulso a muitos programas de pesquisa interdisciplinares, alguns inclusive no Brasil. A importância das instituições para o crescimento, aí incluído este bem público conhecido como Segurança Jurídica, tornou-se centro de um novo paradigma, que veio a se materializar no mundo das políticas públicas, por exemplo, através da publicação pelo Banco Mundial e pelo IFC (International Finance Corporation) em bases anuais, do relatório “Doing Business”, cobrindo a quase totalidade dos países que reportam estatísticas para estas instituições. Ao focar nas dificuldades práticas trazidas às empresas pelas leis trabalhistas e tributárias, pelas normas que regulam a formação e o fechamento de empresas e pelos caminhos percorridos para a obtenção de crédito e para o perfeito cumprimento dos contratos, este relatório apresenta um impressionante acervo comparativo, de bases planetárias, sobre o modo como as esferas econômicas e jurídicas se superpõem nem sempre ou quase nunca de forma harmônica e conducente ao desenvolvimento econômico.¹¹⁷

Assim, a percepção de que o mau funcionamento do Judiciário tem conflito significativo sobre o desempenho da economia é relativamente recente e reflete o crescente interesse no papel das instituições (e no contexto do presente trabalho apresentamos as instituições notariais e registras no Brasil e as Conservatórias em Portugal) como determinantes do desenvolvimento econômico¹¹⁸.

Pinheiro apresenta os problemas enfrentados pelo Poder Judiciário na maior parte dos países em desenvolvimento. São eles: “a estreita abrangência da atividade econômica, desestimulando a especialização e dificultando a exploração de economia de escala; desencoraja investimentos e a utilização de capital disponível, distorce o sistema de preços, ao introduzir fontes de risco adicionais nos negócios e diminui a qualidade da política econômica”¹¹⁹.

¹¹⁶ TIMM, Luciano Benetti (Org.) FRANCO, Gustavo H. B. - Celebrando a Convergência. In: **Direito e Economia**. 2ª. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2008. p. 18.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ TIMM, Luciano Benetti (Org.) PINHEIRO, Armando Castelar - Direito e Economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? In: **Direito e Economia**. 2ª. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2008. p. 22.

¹¹⁹ TIMM, Luciano Benetti (Org.) PINHEIRO, Armando Castelar - Direito e Economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? In: **Direito e Economia**. 2ª. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2008. p. 23.

Contudo faz-se mister definir quais critérios permitem aferir o desempenho do Judiciário e sua influência na Economia. Conceitos genéricos como “um bom Judiciário é aquele que permite a Justiça seja acessível a todos”, embora correto, seja de difícil apuração.

Pinheiro¹²⁰ apresenta três propostas para avaliação do desempenho econômico do Judiciário, ofertadas pela literatura. Sugere o autor sejam consideradas: 1) garantia de acesso; 2) previsibilidade e 3) presteza de resultados, com a utilização de remédios adequados. Resumindo: considerar a Justiça enquanto entidade que presta serviços para a sociedade e se tais serviços são oferecidos com qualidade.

De outra banda, o Banco Mundial, em seu Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, apresentou três pressupostos para caracterizar um bom Judiciário: 1) independência (independência do Governo, respeitando a lei e respondendo pelos seus atos); 2) força (no sentido de conseguir efetivar suas decisões, poder de coerção) e 3) eficiência gerencial (número suficiente de funcionários, oficiais de justiça, aparelhamento moderno, tecnologia atualizada que propicie a agilidade nos processos)¹²¹.

Pinheiro conclui ainda que a dificuldade apresentada por essa metodologia é de que a avaliação da “produção” do Judiciário depende tanto da qualidade quanto da quantidade de seus serviços. E afirma: “Para ser competitivo o sistema legal deve, sobretudo, se mostrar mais atraente do que outros mecanismos, tipicamente privados de resolução de conflitos e de imposição do estabelecido em acordos”¹²².

Portanto, verifica-se que atualmente o Poder Judiciário não atinge tal mister. A busca pelas soluções alternativas de resolução de conflitos é crescente, haja vista os problemas de morosidade, ineficiência e onerosidade que na maior parte das vezes apresenta¹²³.

Pinheiro¹²⁴ também elucida que o impacto do mau funcionamento da justiça sobre a economia dependa da existência e da eficiência de outras instituições que competem com o Judiciário ou que tentam compensar suas falhas¹²⁵. Desde mecanismos formais como câmaras

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ No Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, o Banco Mundial demonstrou que um processo leva em média 1500 dias para ser concluído em países como Brasil e Equador, contra apenas 100 dias na França. Longas demoras aumentam os custos de transação na resolução de disputas e podem vir a impedir o acesso ao Judiciário de outros potenciais usuários. TIMM, Luciano Benetti (ORG.); PINHEIRO, Armando Castelar - Direito e Economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? *In: Direito e Economia*. 2ª. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2008. p. 24.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

de arbitragem até sistemas de informações como listas negras de inadimplentes, que aumentam o custo de não cumprir um contrato. Aqui podemos incluir novamente as serventias extrajudiciais, posto que são detentoras de informações essenciais para a garantia da propriedade, do estado civil e dos contratos e diminuem, com a prestação de informação adequada e precisa, os custos de transação no mercado, diminuindo as assimetrias informacionais.

Entretanto, no mundo real existem imperfeições nas informações transacionais. O mercado opera sob condições de incerteza e falha precisamente por essa causa. Assim considerado, a realização dos intercâmbios ser onerosa constitui o freio fundamental para a especialização e também para o desenvolvimento. Consequentemente, aqueles que operam no mercado, buscam o intercâmbio com instrumentos que conduzam à redução dos custos¹²⁶.

Conclui-se, por essa linha de raciocínio, que a finalidade essencial de toda instituição, econômica ou não, relacionada com a majoração de informações para a transação de bens nos mercados consiste em reduzir ao máximo possível os custos de transação e, em especial, os custos de informações certas ou fidedignas, com a maximização da certeza¹²⁷.

Nesse sentido, as intuições notariais e de registro atuam como redutoras das assimetrias informacionais, tanto no campo da propriedade como nos contratos, pois são instituições que prestam informações fidedignas, dotadas de fé pública, afirmando com o atributo da presunção de veracidade e de segurança jurídica informações relativas à vida, estado civil e estado patrimonial dos cidadãos.

Brandelli¹²⁸ afirma, acerca da diminuição ou quase redução dos custos transacionais pelas instituições notariais e de registro que

Quando a obtenção de informações for algo custoso (e sempre será embora o custo possa e deva ser reduzido por instituições eficientes), várias atividades relacionadas (a busca de informações sobre as qualidades do produto, sobre compradores, sobre quem seja o proprietário ou a situação jurídica do direito que se pretende transacionar; a negociação; a redação contratual; o monitoramento dos parceiros contratuais; o enforcement; e a proteção do direito de propriedade contra a agressão de terceiros) terão também seu custo aumentado, isto é, haverá aumento nos custos de transação. Desse modo, a obtenção da informação necessária às transações, e a diminuição da assimetria informativa, é algo extremamente desejado para a redução dos custos de transação, e que deve ser buscado com intensidade pelas instituições - e como poderá ser observado aqui, em matérias de

¹²⁶ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. - Registro de la propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 61, p. 155-193, 2006.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ BRANDELLI, Leonardo - *In: Direito Registral e Novas Tecnologias*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020. p. 360.

transações imobiliárias, isso é obtido com eficiência por um registro imobiliário de direitos.

Na mesma esteira, as demais instituições de registro de direitos, como o Registro Civil das Pessoas Naturais torna-se uma instituição econômica no sentido de impactar nas relações jurídicas ao prestar informações fidedignas e exatas acerca do estado civil, capacidade, nacionalidade, entre outras informações arquivadas nos registros públicos das pessoas naturais, diminuindo a assimetria informacional que, *verbi gratia*, num contrato poderia existir.

Concluindo, resta demonstrado no presente capítulo que as instituições notariais e de registro são entidades que desempenham funções públicas, dotadas de poder de autoridade, emanando atos administrativos reforçados pelo signo da fé pública do notário/registrator/conservador; e que por suas características de confiança da sociedade e de profissionais competentes e dotados de técnica e tecnologia, atuam como braços desafogadores do Poder Judiciário, que por tantos fatores aqui externados, encontra-se assoberbado e tardio no cumprimento de seu papel de oferecer aos cidadãos o direito básico e fundamental de acesso à Justiça. Demonstrou-se também a importância do Judiciário como instituição econômica e que, neste quesito, as instituições notariais e de registro podem auxiliar na diminuição dos custos do Judiciário e das partes, bem como atua como instituição jurídica no sentido de reduzir as informações assimétricas em transações que impactam na vida econômica do país e dos cidadãos.

No terceiro capítulo será abordada a alternativa que os sistemas jurídicos dos países estão adotando há mais de uma década: o “Sistema Multiportas” ou Métodos alternativos de Resolução de Conflitos, ou ainda ADR - Alternative Dispute Resolution. Dentre esses métodos, insere-se a transferência de competência decisória em processos de jurisdição voluntária dos tribunais judiciais para as conservatórias de registro Civil ou, no Brasil, a transferência de competências da justiça voluntária para notários e registradores, analisando em seguida quais atos foram transferidos e sua efetividade.

CAPÍTULO 3 - ATOS DE COMPETÊNCIA DECISÓRIA E OUTROS SERVIÇOS A SEREM ATRIBUÍDOS AOS CONSERVADORES

3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento está prevista na Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986. Nela foi reconhecido que o Desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base na sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes¹²⁹.

No artigo 2º do citado pacto internacional, reconheceu-se que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento e que possui ainda a responsabilidade pelo desenvolvimento, de forma individual e coletiva.

Não obstante a identificação da pessoa humana como sujeito central do direito ao desenvolvimento, o pacto atribuiu aos Estados a responsabilidade primária de “formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base na sua participação ativa, livre e significativa e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes” (artigo 2º da Declaração)¹³⁰.

Inserida nesta responsabilidade primária do Estado de formular políticas nacionais adequadas ao desenvolvimento está a responsabilidade de assegurar, em igualdade de oportunidades para todos, o acesso aos recursos básicos (aí incluído o acesso à Justiça), educação, serviços básicos essenciais (também pode ser incluído aqui o acesso à Justiça) como saúde, educação, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda, com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais (artigo 8º da Declaração).

Finalmente, o artigo 10º da Declaração dispõe que os Estados deverão adotar medidas para assegurar o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação e implementação de políticas, conceito que pode ser atribuído às políticas de adoção de sistemas alternativos de solução de litígios, como a mediação, a

¹²⁹ VILHENA, Oscar Vieira (org.) - **Direitos Humanos. Normativa Internacional**. Max Limonad: São Paul. 2001.

¹³⁰ *Ibidem*.

conciliação, as transferências de competências para as serventias extrajudiciais e conservatórias, dentre outras medidas jurídicas e políticas no plano nacional e internacional.

Como desdobramento do direito ao desenvolvimento, podemos identificar o direito ao desenvolvimento econômico. Dentre os fatores que ainda impedem o desenvolvimento econômico sustentável, podemos identificar: 1) concentração de capital em grupos minoritários; 2) enfraquecimento de proteção jurídica e ausência de coercibilidade visando diminuir as desigualdades sociais e econômicas entre os detentores de capitais e os mais pobres; 3) inexistência de mecanismos de direito de petição para a proteção dos direitos econômicos a outros Estados membros de Tratados Internacionais de Direitos Humanos; 4) alto nível de pobreza; 5) enfermidades; 6) analfabetismo, dentre outros¹³¹.

Silva, ao tratar do conceito de política pública inserida no direito ao desenvolvimento, declara:

A utilização da expressão política pública é redundante, verdadeiro pleonismo, mas em cuja utilização centramos nossos esforços, tendo em vista que desejamos agregar ao fim social, que busca alcançar, qualquer atividade identificada na Constituição Federal como meta a ser alcançada pelos grupos de competências outorgadas, a qualificação de pública. Explicamos: de fato, qualquer política tende a ser pública, voltada para uma realização social, já que diz respeito à organização da vida em sociedade. A política, ou “polícia” pública, como se usava dizer na antiga linguagem jurídica portuguesa, é um programa de ação governamental. Ela não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, numa série ordenada de normas e atos, dos mais variados tipos, conjugados para a realização de um objetivo determinado¹³².

O autor ainda esclarece que toda política pública, como programa de ação, implica numa meta a ser alcançada e em um conjunto ordenado de meios ou instrumentos sejam pessoais, institucionais, financeiros, legislativos, aptos à consecução do resultado pretendido. Nesta linha estão os decretos (regulamentares ou normativos), decretos ou portarias de execução, resoluções de órgãos administrativos com competências constitucionais para fiscalização e regulamentação de atividades¹³³.

Neste contexto, no Brasil, insere-se a atividade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, para atingir o intento da desjudicialização e transferência de atividades judiciárias, bem como atos de jurisdição voluntária aos serviços notariais e de registro, editou a Resolução 125/2010.

A Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça implantou no sistema

¹³¹ DEBS, Martha El (coord.) - **Sistema Multiportas: A mediação e a conciliação nos cartórios como instrumentos de pacificação social e dignidade humana**. Juspodium: Bahia. 2020.

¹³² SILVA, Guilherme Amorim Campos - **Direito ao Desenvolvimento**. Método: São Paulo. 2004. p.103.

¹³³ *Ibidem*.

judiciário brasileiro a Política Pública Judiciária de resolução de conflitos por intermédio da conciliação e da mediação como forma de facilitar o acesso à Justiça a todos os cidadãos brasileiros, para que nenhum deles, inclusive os estrangeiros em permanência no Brasil¹³⁴, tenha cerceado seu direito de ter acesso ao Judiciário¹³⁵.

Em 2007/2006, em diversas universidades portuguesas, foi inserido no catálogo de disciplinas a disciplina Resolução Alternativa de Litígios. Em 2007 foi criado o Laboratório de Resolução Alternativa de Litígios pela Faculdade de Direito UNL com o fito de investigar e desenvolver a matéria. Desde então o laboratório desenvolve cursos e investigações através de dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o tema¹³⁶.

Gouveia ensina que o desenvolvimento dos meios de resolução alternativa de litígios em Portugal “é um fato incontestável”. Leciona a autora que diversos Governos, desde os anos 90, têm investido na criação de centros de arbitragem institucionalizada, instalação de Julgados de Paz e implementação de serviços de mediação¹³⁷.

No Brasil, a Lei 9307 de 23 de setembro de 1996 inaugurou o sistema de arbitragem no país, considerada uma lei arrojada e vanguardista. Na esteira deste movimento, em Portugal em 2011 foi aprovada a nova Lei de Arbitragem¹³⁸. No que tange à Mediação, Portugal foi pioneiro: em 2013 publicou a primeira Lei de Mediação¹³⁹ no país, fato que só ocorreu no Brasil em 2015, com a promulgação da Lei 13.140 de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a

¹³⁴ A leitura gramatical do artigo 5º, caput da Constituição Federal de 1988 somente atribui de modo expreso como titulares dos direitos fundamentais os brasileiros, sejam natos ou naturalizados e os estrangeiros residentes no país. Assim, numa primeira leitura gramatical poderia parecer que os direitos fundamentais expressos na Constituição Federal somente albergariam, além dos brasileiros, os estrangeiros que residem no país. No entanto, a corrente doutrinária predominante no Brasil, bem como entendimento da Suprema Corte brasileira é no sentido de que o fator meramente circunstancial da nacionalidade não excepciona o respeito devido à dignidade da pessoa humana de todos os homens, de forma que aos estrangeiros não residentes no país, bem como os apátridas são também considerados destinatários dos direitos fundamentais. Neste sentido, alguns direitos são assegurados a todos, independentemente da nacionalidade, pois que são considerados intrínsecos ao princípio da dignidade da pessoa humana. Exemplo constante é a garantia do habeas corpus, que pode ser requerida por estrangeiro em trânsito no território nacional. MASSON, Natália - **Manual de Direito Constitucional**. Juspodium: Bahia. 2020. p. 249. No contexto de nosso trabalho, podemos tomar como exemplo um estrangeiro de passagem pelo Brasil, casado com uma brasileira. O casal, ao desejar divorciar-se, poderiam lavrar Escritura Pública de Divórcio Consensual em qualquer tabelionato de notas do Brasil, exercendo seu direito de acesso à justiça e de forma célere, sem necessitar do aval de um juiz ou sofrer a morosidade do Poder Judiciário na homologação de seu direito potestativo de divorciar-se.

¹³⁵ DEBS, Martha El (coord.) - **Sistema Multiportas: A mediação e a conciliação nos cartórios como instrumentos de pacificação social e dignidade humana**. Juspodium: Bahia. 2020.

¹³⁶ GOUVEIA, Mariana França - **Curso de Resolução Alternativa de Litígios**. 3ª. ed. Coimbra: Almedina. 2015. p. 13.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Lei da Arbitragem Voluntária - Lei 63/2011 de 14 de Dezembro.

¹³⁹ Lei da Mediação - Lei nº. 29/2013 de 19 de Abril.

autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

A arbitragem, a mediação, a conciliação, a Justiça de paz e as instituições notariais e deregistro fazem parte desse movimento de desjudicialização acima abordado, que passou a ser denominado “Sistema Multiportas” de acesso ao Judiciário.

Com o fito de aprofundar o tema do sistema multiportas de solução de litígios, abriremos em seguida um tópico para o estudo mais metuculoso deste sistema.

3.2 SISTEMA MULTIPORTAS

Antes de adentrarmos efetivamente nos atos de competência decisória e outros serviços a serem atribuídos aos Conservadores e registradores civis, faz-se imperativo o estudo do Sistema Multiporta de acesso à Justiça.

Restou anteriormente demonstrado que o modelo atual de resolução de conflitos e a estrutura do Poder Judiciário são insuficientes para atender o número crescente de disputas e, assim, foi iniciado um processo de desjudicialização ou compartilhamento da justiça das demandas, com a publicação de diversas leis que criaram métodos alternativos de conflitos, como visto anteriormente, métodos esses integrativos de resolução de conflitos¹⁴⁰.

Martha El Debs¹⁴¹ elucida que a conciliação, a mediação e a arbitragem (além de outros meios de resolução ainda pouco conhecidos, como os *dispute boards* ou Comitê de Resolução de Disputas) eram denominados como “Métodos Alternativos de Conflitos”.

Não obstante, com o desenvolvimento dos estudos, notou-se que tais institutos não se tratavam simplesmente de meios “alternativos”, como se o Poder Judiciário, através do exercício da jurisdição, fosse o meio principal e os demais fossem acessórios a este. A ideia que passou a ser desenvolvida é de que seriam meios integrados de resolução, a permitir a possibilidade das partes escolherem o meio adequado para a solução de seu conflito em específico, como um sistema de várias portas em que o cidadão escolhe qual delas abrirá para o deslinde da resolução de sua questão¹⁴².

Leonardo Cunha ensina que

Costumam-se chamar de meios alternativos de conflitos a mediação, a conciliação

¹⁴⁰ DEBS, Martha El (coord.) – **Sistema Multiportas: A mediação e a conciliação nos cartórios como instrumentos de pacificação social e dignidade humana**. Juspodium: Bahia. 2020. p. 114.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Ibidem*.

e a arbitragem (Alternative Dispute Resolution – ADR). Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam “alternativos” mas sim integrados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros pela arbitragem e finalmente os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal. Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal. A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal. O direito brasileiro, a partir da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, caminha para a construção de um processo e sistema e justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o método ou técnica mais adequada para a solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de julgamento apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado.¹⁴³

O conceito de Justiça Multiportas é extremamente relevante, pois instrumentaliza o direito fundamental de acesso à Justiça, ligado ainda à dignidade da pessoa humana. Através dele podemos verificar que não se trata somente de propor ações judiciais e apresentar defesas. Essa seria uma visão limitada de acesso à Justiça. Trata-se ainda de um dos princípios mais relevantes do ordenamento jurídico, que é o princípio da autonomia privada¹⁴⁴, onde as partes escolhem o modo e a forma de resolução de seus conflitos.

O cidadão assume o protagonismo da solução de seu problema, com maior comprometimento e responsabilidade sobre o resultado. Perpassando pelo princípio da autonomia privada, Campos elucida que “a autonomia da vontade significa que a vontade é fonte e medida dos direitos subjetivos, uma fonte criadora do Direito”¹⁴⁵. Aduz o autor ainda que trata-se de uma “espécie de direito fundamental estreitamente associado à liberdade humana, à própria noção de pessoa.”

Importante ressaltar que o Sistema Multiportas, no Brasil, abarca os instrumentos da Conciliação, da Mediação e da Arbitragem. Em Portugal, a abordagem da Resolução

¹⁴³ CUNHA, Leonardo Carneiro da - **A Fazenda Pública em Juízo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense. p. 637.

¹⁴⁴ Ana Prata traduz o conceito de autonomia privada como “o poder reconhecido pela ordem jurídica ao homem, prévia e necessariamente qualificado como sujeito jurídico, de juridicizar sua atividade (designadamente, a sua atividade econômica) realizando livremente negócios jurídicos e determinando os respectivos efeitos.” Sobre a autonomia privada recair exclusivamente ao “poder contratual” dos sujeitos, esclarece a autora que embora tratar-se de um conteúdo patrimonial, hoje a realidade jurídica é diversa. Atualmente a lei qualifica como negociais atos de natureza essencialmente pessoal, como o casamento. Outra questão é avaliar se a patrimonialidade é ou não característica essencial das obrigações, pois o Código Civil português enuncia no artigo 398 que “a prestação não precisa ter valor pecuniário: mas deve corresponder a um interesse do credor digno de proteção legal”. Assim, outros direitos não patrimoniais estariam abarcados e protegidos pela tutela do princípio da autonomia privada, como direitos pessoais transacionáveis. PRATA, Ana - **A Tutela Constitucional da Autonomia Privada**. 2017. Coimbra: Almedina. p. 15.

¹⁴⁵ CAMPOS, Diogo Leite de - **As relações de associação: o direito sem direitos**. Coimbra: Almedina. 2011. p. 81.

Alternativa de Litígios não procura a solução do conflito, mas o método mais adequado à resolução do problema, independentemente da solução jurídica adequada, diferenciando-se do Processo Civil tradicional¹⁴⁶.

Em Portugal, a denominação¹⁴⁷ “Meios de Resolução Alternativa de Litígios”, tradução livre da designação inglesa *alternative dispute resolution* (ADR) ainda vigora, embora narre Gouveia que essa denominação sofre alguma contestação.

3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA

Nesse contexto, as políticas públicas favorecem o sistema multiportas ao promover seus benefícios e estimular a mudança de mentalidade para a criação de uma nova cultura social. Quando as partes entendem as vantagens envolvidas nos meios diversos ao judicial, a cultura da judicialização passa a se dissolver e a privilegiar o sistema multiportas. Esse é o caminho defendido por Boa Ventura de Sousa Santos¹⁴⁸, que afirma ser necessário promover uma outra cultura jurídica para que se consiga efetivar a reforma do sistema de resolução de conflitos.

No Brasil, salvo raras exceções, a estrutura curricular do ensino jurídico ainda é muito engessada dando preferência a cadeiras acadêmicas de processos e litígios. Nesse sentido, Célia Regina Zapparoli¹⁴⁹ “nas faculdades de direito, em especial, excetuando algumas poucas universidades em São Paulo, existem cadeiras e mais cadeiras tratando do conflito de interesses deduzido no Poder Judiciário, litígio, processo. Mas onde é discutida a administração ou resolução pacífica de conflitos? Com alguma fortuna, talvez ligeiramente em certas matérias pouco valorizadas pelos alunos e pela sociedade, como Filosofia ou Teoria Geral de Direito, quem sabe, para poucos interessados, na pós-graduação, como se tem notícia de Brasília”.

Há, assim, a reprodução de um padrão automático de judicializar disputas ao invés

¹⁴⁶ GOUVEIA, Mariana França - **Curso de Resolução Alternativa de Litígios**. 3ª ed. Coimbra: Almedina.2015. p.14.

¹⁴⁷ GOUVEIA, Mariana França - **Curso de Resolução Alternativa de Litígios**. 3ª ed. Coimbra: Almedina.2015. p.14.

¹⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa - **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 88.

¹⁴⁹ ZAPPAROLLI, Célia Regina - A experiência pacificadora da mediação: uma alternativa contemporânea para a implementação da cidadania e da justiça. In MUSZKAT, Malvina E. (org.) - **Mediação de conflitos: pacificando e prevenindo a violência**. São Paulo: Summus, 2003, p. 59

de buscar soluções diferenciadas a depender da espécie e configuração do litígio.

Também nesse sentido, Roberto Kant de Lima¹⁵⁰ afirma que “a própria tradição do saber jurídico no Brasil, dogmático, normativo, formal, codificado e apoiado numa concepção profundamente hierarquizada e elitista da sociedade refletida numa hierarquia rígida de valores autodemonstráveis, aponta para o caráter extremamente etnocêntrico de sua produção, distribuição, repartição e consumo”.

Portanto, o movimento feito nas universidades portuguesas no meado da primeira década do século XXI, e já citado neste trabalho, de inserir como disciplina acadêmica a Resolução Alternativa de Litígios, ainda nos dias atuais, carece de correspondente movimento no Brasil.

Em teoria, já há a autorização de disciplinas não específicas pelo MEC¹⁵¹, mas pouquíssimas instituições aderiram à ideia de inovação das matrizes curriculares e acompanharam as demandas por mudança na estrutura docente. Nesse contexto, o profissional do direito fica à mercê do autodidatismo no que concerne ao aproveitamento dos recursos extrajudiciais.

Mais do que levar conhecimento e possibilidades aos que buscam justiça, as políticas públicas distribuem informações sobre os métodos extrajudiciais de resolução de conflito e possibilitam uma melhor aceitação do Sistema Multiportas não só pela população, mas também pelos próprios operadores do direito.

3.4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS ATRIBUIÇÕES RECEBIDAS PELOS CONSERVADORES EM PORTUGAL E REGISTRADORES CIVIS NO BRASIL

Como já abordado no segundo capítulo, tanto Brasil quanto Portugal já iniciaram seu processo de desjudicialização com a transferência de diversos atos para seus cartórios e conservatórias, respectivamente. Entretanto, indaga-se como essa mudança ocorreu.

A desjudicialização teve seu início no século XX de forma isolada e incipiente, tanto para Portugal como para o Brasil. Como será visto adiante, foi apenas ao longo da década de 1990 que a busca por resolver conflitos fora da esfera judicial ganhou força. No mundo pós-Guerra Fria, as questões relacionadas ao acesso à justiça ganharam atenção, o que inchou o

¹⁵⁰ LIMA, Roberto Kant de - **Ensaio de antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada**. Coleção Conflitos, Direitos e Culturas. Coordenadores: Roberto Kant de Lima e Michel Misse. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 161-162.

¹⁵¹ Portaria nº 1886/94 do MEC.

Poder Judiciário e fez o legislador, a população e próprio judiciário buscar outros meios de garantir a resolução dos conflitos sem aumentar os problemas que o Poder Judiciário já enfrentava. Era preciso não só garantir o acesso à justiça, em seu sentido mais pleno e amplo, como também ampliá-lo e aprimorá-lo.

Em Portugal, o desenvolvimento de alternativas extrajudiciais para resolução de litígios teve quatro fases. A primeira criou espaço para os centros de arbitragem, a segunda criou os Julgados de Paz, a terceira implementou a mediação e, por fim, as leis de arbitragem e mediação foram aprovadas já em 2011 e 2015, respectivamente¹⁵².

A título de exemplo temporal, Portugal iniciou centros de arbitragem para informar e dirimir questões sobre direitos de consumo em 1989. Nesse tempo, o trabalho era experimental, carecia de treinamento dos árbitros e mediadores, além de regulamentações mais elaboradas.

Em 1993, foi criado em Portugal o Instituto Português de Mediação Familiar, que reunia uma equipe multidisciplinar e que foi responsável pelo primeiro curso de mediação familiar, organização em parceria com o Centro de Estudos Judiciários¹⁵³. O tema continuou avançando com a implantação de serviço público voltado para esse fim e com a criação da Associação Nacional para a Mediação Familiar: “A cuidada preparação técnico-jurídica reconhecida aos conservadores do registo civil e a especial vocação destes na área do Direito de Família, inspiraram as inovações preconizadas neste domínio. Note-se que a nova filosofia implica a diversa conformação de certos preceitos do Código Civil que servem de matriz ao registo civil e que, por isso, são alterados em diploma autónomo, representando o presente Código, nessa parte, o inerente reflexo na lei adjetiva”¹⁵⁴.

No Brasil, um dos primeiros indícios normativos da desjudicialização data de 1973 com a Lei de Registros Públicos¹⁵⁵, em que alguns atos dispensavam a figura do Juiz de Direito. É bem verdade que a interferência estatal continuava para garantir a segurança jurídica e o caráter *erga omnes*¹⁵⁶, mas isso não afastou o caráter inovador para a época.

Um outro exemplo brasileiro de desjudicialização foi a Lei nº 8.560 de 1992 que

¹⁵² LUCENA, Cristiana Alvares de Oliveira - **Evolução da mediação familiar nos ordenamentos jurídicos português e brasileiro** (Em linha). Minho: Universidade do Minho, 2019. (Consult. 03 Ago 2022). Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/64047>.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ SAMPAIO, Álvaro - **Código de Registo Civil Anotado e Comentado**. 4ª edição. Editora Almedina, 2011. p. 13.

¹⁵⁵ Lei 6.015/73.

¹⁵⁶ CENEVIVA, Walter - **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.p.5

dispôs sobre reconhecimento de paternidade¹⁵⁷ via escritura pública e outros meios, incluindo o judicial, permitindo a escolha do procedimento que melhor atender às necessidades do interessado.

A opção extrajudicial também foi possibilitada pela Lei nº 8.951/1994 nos casos de consignação de pagamento em que devedor consigna diretamente na conta bancária do credor a importância devida com os acréscimos legais.

Durante a década de 1990, a legislação brasileira passou por outras alterações desjudicializadoras, como alienação fiduciária em garantia de bem imóvel e averbação do termo de securitização de créditos imobiliários sob o regime fiduciário¹⁵⁸. Entretanto, como será visto a seguir, foi apenas no século XXI que a desjudicialização ganhou robustez e visibilidade.

3.5 NOVOS ATOS DECISIONAIS OU DE AUTOCOMPOSIÇÃO E OS REGISTRADORES CIVIS

Atendendo ao movimento de desjudicialização da década de 1990, uma alteração legislativa histórica brasileira importante ocorreu com a publicação do Código de Processo Civil em 2015. Embora tenha mantido a nomenclatura de jurisdição voluntária para os procedimentos de resolução de litígios extrajudiciais, facilitou as regras e eliminou o dispositivo do Código de Processo Civil de 1973¹⁵⁹, que vedava a possibilidade de coisa julgada material no procedimento extrajudicial.

Nessa mesma toada, a ata notarial¹⁶⁰ passa a ser meio típico de prova nos processos judiciais (antes categorizado como provas atípicas), exaltando a fé pública dos notários e registradores e conferindo ainda mais segurança jurídica para seus atos.

Diante da evolução dos meios digitais, Paulo Roberto Gaiger Ferreira e Felipe Leonardo Rodrigues ressaltam a importância do notário na produção de provas digitais ao dispor: “Interessante notar que o parágrafo único do dispositivo, atento à realidade moderna, permite que seja certificada, inclusive, a constatação de imagens ou sons gravados em arquivos eletrônicos (o que seguramente robustece alegações das partes sobre eventuais

¹⁵⁷ Importante frisar que desde o advento da Lei 8560/1992 até a data atual houve grande facilitação do reconhecimento de paternidade. Este procedimento foi facilitado e ampliado, de forma que o pretense genitor pode reconhecer seu filho em qualquer Serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais do Brasil, através da Central Eletrônica criada inicialmente no Estado de São Paulo e posteriormente alargada para todo o Brasil, através do Provimento 46 do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁵⁸ Lei nº 9.514/1997.

¹⁵⁹ Art. 1.111 do CPC/73.

¹⁶⁰ Art. 384 do CPC/15.

mensagens enviadas ou recebidas nas mídias sociais ou no celular, bem como vídeos e fotos), evitando que uma eventual perda desses voláteis arquivos implique em uma impossibilidade quase que absoluta de convencimento do magistrado.”¹⁶¹

A possibilidade de produção de prova antecipada típica por meio da ata notarial é uma grande conquista para as partes processuais que passam a poder garantir uma prova que, provavelmente, seria perdida se dependesse da burocracia judicial.

Esses exemplos deixam evidente a intenção política do legislador ao valorizar a função dos notários e registradores como pacificadores sociais.

O mesmo movimento de maior regulamentação dos meios de resolução de conflitos extrajudiciais aconteceu em Portugal com a publicação de leis que regulamentam a arbitragem e a mediação, conforme será visto no capítulo a seguir.

Além da já citada saturação do Poder Judiciário, essa preferência legislativa por conceder mais poderes aos cartórios e conservatórias tem outras razões de ser.

A primeira delas é a capilaridade dos cartórios e conservatórias. Pensando em distribuição geográfica, principalmente na questão brasileira pelas dimensões continentais do país, a presença de fórum e tribunais é muito mais burocráticas e custosa de ser implementada. Pela própria estrutura em que são concebidos, é bem mais fácil que o cidadão tenha acesso mais fácil ao cartório ou à conservatória.

A segunda razão é a proximidade física entre notário e registrador do cidadão. Essa possibilidade de maior aproximação entre os envolvidos tende a facilitar a busca por consenso por meio do diálogo e do entendimento das questões e procedimentos envolvidos.

A permissão legislativa, a capilaridade territorial e a proximidade física dos responsáveis pelos cartórios e conservatórias acabam por estimular as funções conciliatória e informativa das normas, porque “no fim das contas, toda a busca por esclarecimentos poderá permitir que o problema se resolva efetivamente em sede extrajudicial”¹⁶².

A colaboração de cartórios e conservatórias tem sido tão benéfica para o

¹⁶¹ A ata notarial é conceituada por Leonardo Brandelli como “o instrumento público através do qual o notário capta, por seus sentidos, uma determinada situação, um determinado fato e o traslada para seus livros de notas ou para outro documento”. Assim, o tabelião de notas atua como observador passivo, captando com seus sentidos situações, atos e fatos jurídicos com a aptidão de força probatória plena. BRANDELLI, Leonardo - *In: Ata Notarial*. 1ª ed. Porto Alegre: S.A. Fabris. 2004. FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger – *Ata Notarial*. 3ª ed. São Paulo: Juspodium. 2021. P. 213

¹⁶² *Ibidem*.

funcionamento da máquina estatal que novos atos desjudicializadores estão sendo pensados não só para resolução de conflitos como para facilitação de atos de cidadania. Nesse sentido, a título somente de exemplo desses atos, já que o objetivo deste trabalho é a resolução de conflitos extrajudiciais, destaca-se a emissão de Registro Civil e passaportes por cartórios no Brasil¹⁶³. Esses documentos, por vezes, eram de difícil acesso diante da falta de capilaridade dos órgãos emissores, e com essa permissão do Conselho Nacional de Justiça novos meios foram criados.

É possível constatar, ao observar a evolução histórica das atribuições recebidas pelos conservadores e registradores, que o estudo das necessidades da população possibilita políticas públicas e direciona as alterações legislativas para suprimir essas demandas, promovendo mais cidadania, bem-estar, qualidade de vida e pacificação social.

3.6 OS CONSERVADORES DE REGISTRO CIVIL E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

3.6.1 A desjudicialização

Como visto no capítulo anterior, a desjudicialização se propõe a transferir ao indivíduo a faculdade de resolução de conflitos fora da esfera judicial, conquanto sejam capazes e tratem de direitos disponível, afastando a interferência judicial¹⁶⁴. Há, dessa forma, uma autorização legal para a trasladação de atos, originariamente atribuídos pelos Juízes de Direito, investidos na Jurisdição, para os Notários e Registradores/Conservadores. Mais do que ofertar uma possibilidade de uso de via diversa à judicial, ocorre um deslocamento da centralidade do litígio, antes ditada pelo Estado com determinação para o uso do Poder Judiciário como único detentor da capacidade de deliberar sobre litígios.

Ao permitir que o Judiciário se concentre em atividades complexas e transfira atos essencialmente procedimentais a outras esferas, a desjudicialização reafirma a capacidade dos registradores e conservadores de obter mais atribuições sem perder a segurança jurídica.

Para Rachel Almeida, presidente da Comissão de Direito Notarial e Registros Públicos da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, “a desjudicialização é um movimento que traz garantias de que as atividades cartorárias podem ser melhor

¹⁶³ Provimento 66 de 25 de janeiro de 2018 do Conselho Nacional de Justiça

¹⁶⁴ HELENA, Eber Zoehler Santa. **O fenômeno da desjudicialização**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n.922, 11 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7818>>.

exploradas”¹⁶⁵.

Um ponto chave para entender a importância da desjudicialização é compreender a ambivalência do termo e sua aplicação prática. O termo desjudicialização pode, a depender do caso concreto, significar uma transferência de competência, em que a via judicial deixa de ser uma possibilidade, ou também pode sinalizar uma faculdade em que o indivíduo escolhe o meio que melhor lhe convém para a resolução do conflito. Nesta hipótese, retomase o conceito de “direito administrativo de cooperação”¹⁶⁶ discutido no segundo capítulo deste trabalho, em que a esfera extrajudicial colabora com a judicial ampliando as possibilidades de acesso à justiça.

3.7 A ATUAÇÃO DOS CONSERVADORES COMO MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

O despacho nº 14517/2013¹⁶⁷, publicado em 11 de novembro de 2013 no Diário da República Portuguesa, autorizou a criação do Centro de Informação, Mediação e Arbitragem da Ordem dos Notários – CIMA, que foi inaugurado em 7 de março de 2014 no Centro Cultural de Belém, em Lisboa. Esse marco beneficia toda a sociedade, que passa a contar com mediadores e árbitros qualificados para resolver contendas de maneira ágil, diligente e econômica.

Segundo informações da Ordem dos Notários, em seu endereço eletrônico¹⁶⁸, “qualquer litígio, público ou privado, empresarial ou particular, que por lei seja suscetível de ser sanado por meio de arbitragem, pode ser submetido pelas partes, a Tribunal Arbitral no Centro de Informação, Mediação e Arbitragem (CIMA) da Ordem dos Notários”.

Embora o Conselho Diretivo do CIMA seja composto por Notários, o Centro também conta com um conjunto de mediadores, profissionais de diversas áreas que não só o notariado, além de toda estrutura técnico-administrativa para seu funcionamento. No sítio eletrônico no Notariado de Portugal pode-se obter a atuação do Centro: “A intervenção do Centro é de âmbito nacional e os cidadãos e empresas portuguesas poderão instaurar o

¹⁶⁵ Disponível em: [ArpenSP - “A desjudicialização é um movimento que traz garantias de que as atividades cartorárias podem ser melhor exploradas” - ANOREG/SP \(anoregsp.org.br\)](#).

¹⁶⁶ GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Coimbra: Almedina. 2008. p. 23.

¹⁶⁷ Disponível em: <https://www.notarios.pt/NR/rdonlyres/85324D5D-B319-48BA-8A72-EADE5042120E/3713/Despachoparasite.pdf>.

¹⁶⁸ Disponível em: <https://www.notarios.pt>.

processo de arbitragem ou mediação no concelho que lhes seja mais conveniente, quer nas instalações do centro quer nos cartórios notariais, uma vez que a rede nacional de cartórios cobre praticamente todo o território.”¹⁶⁹

A estrutura portuguesa, ao centralizar os profissionais das mais diversas áreas, evidentemente torna mais fácil para o cidadão obter informações sobre os meios e caminhos que podem ser adotados para suas questões e que serão descritos a seguir.

3.8 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO

A crise da jurisdicional pelo abarrotamento de demandas, altos custos e retardo das decisões, propiciou a criação de alternativas democráticas para composição de conflitos. O meio mais autêntico e genuíno de solução de conflitos têm sido a autocomposição, pois emana da própria natureza humana o desejo de viver em paz. Sociedades vão evoluindo para conceber que a necessidade é pacificar, independente de ser atividade do Estado ou por outros meios, desde que eficientes.

A autocomposição pode ser feita pela conciliação ou pela mediação, que possui traços distintos e um único objetivo: pacificar.

A mediação tem como grande diferencial a presença de uma pessoa, não envolvida na trama, que intercede propiciando a composição entre os indivíduos. Há uma forte busca pelo consenso por meio do diálogo, autônomo, cooperativo e solidário facilitado pela figura do mediador que “exerce uma função como que de conselheiro, pois pode aconselhar e sugerir, porém, cabe às partes constituir suas respostas”¹⁷⁰. Assim, “o trunfo da mediação é a restauração do diálogo e da comunicação, alcançando sua pacificação duradoura. Não é instituto jurídico, mas simplesmente técnica de solução alternativa de conflitos”¹⁷¹.

Ao buscar o acordo, o mediador age em consonância com princípios éticos, de forma imparcial e neutra. Com cautela e restringindo-se apenas a esclarecer e informar os temas, o mediador atem-se à ideia de pouco envolvimento com as partes, permitindo que o foco esteja na resolução do conflito. Nesse sentido, é “um procedimento em que através do qual uma terceira pessoa age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma disputa, evitando antagonismos, porém sem prescrever a solução”¹⁷².

¹⁶⁹ Disponível em: <https://www.notarios.pt>.

¹⁷⁰ MORAIS, José Luis Bolzan de - **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 145.

¹⁷¹ SILVA, Antônio Hélio - Arbitragem, mediação e conciliação. In: LEITE, Eduardo de Oliveira (Org.) - **Mediação, arbitragem e conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 25.

¹⁷² SALES, Lília Maia de Moraes - **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey 2009, p. 23.

Esse é um meio muito utilizado em disputas pluridimensionais, seja pelo número de partes e/ou pelo número de interesses e necessidades em que se busca entendimento. Em regra, não existe um prazo definido nem uma obrigatoriedade de acordo, tendo as partes total autonomia para encontrar ou não a solução para as suas questões. Como define Braga Neto¹⁷³, “a mediação é parte de uma premissa de devolução às partes do poder de gerir e resolver ou transformar o conflito, no sentido de que são elas as mais indicadas para solucionar suas questões”.

A mediação se pauta, portanto, em princípios como: liberdade das partes, não competitividade, poder de decisão das partes, participação de terceiro imparcial, competência do mediador, informalidade do processo, confidencialidade no processo, independência e diligência¹⁷⁴.

A conciliação difere da mediação pela postura em que o terceiro, denominado conciliador, adota na disputa e pelo alcance do processo. A técnica conciliatória consiste em apresentar propostas, aconselhar, indicar pontos que precisam ser analisados, havendo uma interferência direta do conciliador na questão disputada. Importante salientar que a possibilidade de proposição do conciliador não afasta a neutralidade e imparcialidade também presentes na mediação. Nesse sentido, conforme ensina Antônio Hélio Silva, “A conciliação tem suas próprias características onde, além de administração do conflito por um terceiro neutro e imparcial, este mesmo conciliador, diferentemente do mediador, tem a prerrogativa de poder sugerir um possível acordo, após uma criteriosa avaliação das vantagens e desvantagens que tal proposição traria às partes.”¹⁷⁵

Na conciliação há uma relação verticalizada entre o conciliador e as partes, enquanto na mediação a relação é horizontal. A conciliação, assim como a arbitragem, que será analisada a seguir, pretende ser uma alternativa ao litígio, enquanto a mediação, mais do que resolver a disputa, pretende “transformar um contexto adversarial em colaborativo”¹⁷⁶. Nas palavras de Petrônio Calmon, “a principal distinção entre os dois mecanismos não reside em seus dirigentes, mas sim no método adotado: enquanto o conciliador manifesta sua opinião sobre a solução justa para o conflito e propõe os termos do acordo, o mediador atua com um

¹⁷³ BRAGA NETO, Adolfo - **O que é mediação de conflitos**. São Paulo: Brasiliense 2008, p. 76.

¹⁷⁴ Disponível em: [MEDIACÃO COMO FORMA ALTERNATIVA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS / Arcos - Informações Jurídicas](#).

¹⁷⁵ SILVA, Antônio Hélio - Arbitragem, mediação e conciliação. In: LEITE, Eduardo de Oliveira (Org.) - **Mediação, arbitragem e conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 26.

¹⁷⁶ Disponível em: [MEDIACÃO COMO FORMA ALTERNATIVA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS | Arcos - Informações Jurídicas](#).

método estruturado em etapas sequenciais, conduzindo a negociação entre as partes, dirigindo o “procedimento”, mas abstendo-se de assessorar, aconselhar, emitir opinião e de propor fórmulas de acordo.”¹⁷⁷

Enquanto na mediação o diálogo tem bastante relevância, propiciando que o foco das partes seja na satisfação de todos os envolvidos, na conciliação cada parte busca defender seu ponto e fazer a outra parte ceder para alcançar o consenso. A satisfação mútua das demandas pode ser ou não alcançada na conciliação. Para o Colégio Notarial do Brasil, “devido a características dos processos, a Mediação se mostra mais adequada para conflitos na área da família, enquanto a Conciliação é mais efetiva nas questões relativas à área comercial e do consumidor”¹⁷⁸.

No âmbito Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça¹⁷⁹ explica que a conciliação é indicada para “conflitos mais simples, ou restritos, (...). É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes”. Enquanto a mediação, “em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos”.

Como uma forma de inovar, buscar novas soluções e se adequar às necessidades atuais, o Conselho Nacional de Justiça criou, em maio de 2016, o Sistema de Mediação Digital¹⁸⁰. Com auxílio da tecnologia, as partes estão autorizadas a promover a mediação sem que para tanto precisem estar fisicamente no mesmo local, permitindo, assim, a celebração de acordos digitais que, se forem da vontade das partes, poderão ser homologados pelo Poder Judiciário. Entretanto, como já visto anteriormente, a tendência é que, conforme as políticas públicas, trabalhem a confiabilidade da população nos modelos extrajudiciais, e que essa homologação caia cada dia mais em desuso.

Para constar a importância da conciliação e mediação, o Conselho Nacional de Justiça também criou, por meio da Resolução nº 125¹⁸¹, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCS – para estimulá-las no âmbito intrajudicial, tanto na fase pré-processual como pós-processual de forma gratuita e facilitada para o cidadão.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a mediação surge no ordenamento jurídico não só como um meio de resolução de conflito, que é o foco da já analisada conciliação e da

¹⁷⁷ CALMON, Petrônio - **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 142.

¹⁷⁸ Disponível em [Conciliação e Mediação – Colégio Notarial \(notariado.org.br\)](http://notariado.org.br).

¹⁷⁹ Disponível em: [Conciliação e Mediação - Portal CNJ](http://portal.cnj.org.br).

¹⁸⁰ Disponível em: [CNJ lança sistema de Mediação Digital para solucionar conflitos da população - Portal CNJ](http://portal.cnj.org.br).

¹⁸¹ Disponível em: [compilado18553820210820611ffaaa2655.pdf \(cnj.jus.br\)](http://portal.cnj.org.br).

arbitragem que será tratada adiante, mas também como uma esperança de pacificação das relações sociais por meio do diálogo e satisfação de todos os envolvidos.

3.9 ARBITRAGEM

A arbitragem tem uma origem muito antiga. Ela foi usada por hebreus e romanos, precedendo o conceito de Poder Judiciário e a própria noção de Estado. Foi esse o método encontrado pelos antepassados para promover a paz sem o uso da força, e que resistiu à história se fazendo presente nos dias atuais. “No Brasil Colônia, a arbitragem era disciplinada nas Ordenações Filipinas, que vigorou até depois da Proclamação da República. A Constituição de 1824 permitia às partes convencionarem a escolha de árbitros nas ações cíveis”¹⁸².

No modelo arbitral, as partes, voluntariamente, escolhem um terceiro neutro e imparcial, que será responsável pela condução das tratativas e por formular a decisão. Diferente da mediação, na arbitragem esse terceiro escolhido para participar da composição do conflito elabora uma decisão final que faz as vezes do poder judiciário, afastando sua tutela.

O conceito de arbitragem é definido por Carlos Alberto Carmona¹⁸³ como “uma técnica para solução de controvérsias através da intervenção de uma ou mais pessoas que recebem seus poderes de uma convenção privada, decidindo com base nesta convenção, sem intervenção do Estado, sendo a decisão destinada a assumir eficácia de sentença judicial.”

Na primeira fase, as partes possuem papel fundamental porque escolhem não só o juiz arbitral como também o método, procedimento e prazo para finalização do artifício. Concluída essa fase, no segundo e último momento, o enfoque passa a ser no juiz arbitral, a quem caberá a decisão final, de caráter definitivo e sem possibilidade recursal.

Segundo o artigo 1º da lei arbitral¹⁸⁴, o método só poderá ser usado para solucionar questões patrimoniais disponíveis, sendo vedado o compromisso arbitral “para solução de questões de estado, de direito pessoal de família e de outras que não tenham caráter estritamente patrimonial”¹⁸⁵. Esse é um ponto importante na análise comparativa deste estudo, porque restringe o uso do método no Brasil e também porque o mesmo não acontece

¹⁸² Disponível em: [MEDIACÃO COMO FORMA ALTERNATIVA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS | Arcos - Informações Jurídicas](#)

¹⁸³ CARMONA, Carlos Alberto - *Arbitragem no processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 37.

¹⁸⁴ Lei 9307/96.

¹⁸⁵ Art. 852/CC.

em Portugal.

A Ordem dos Notários de Portugal estabelece que “qualquer litígio, público ou privado, empresarial ou particular, que por lei seja suscetível de ser sanado por meio de arbitragem, pode ser submetido pelas partes, a Tribunal Arbitral no Centro de Informação, Mediação e Arbitragem (CIMA) da Ordem dos Notários”¹⁸⁶. Portanto, verifica-se que no regulamento arbitral português não há limitação objetiva de matéria como na legislação brasileira.

A normativa portuguesa destaca-se também pela possibilidade de constituição de um Tribunal Arbitral, prevendo inclusive o número de árbitros no caso de omissão desse quesito pelas partes: “Artigo 5.º (Número de Árbitros) 1 - O Tribunal Arbitral pode ser constituído por Árbitro único ou por três Árbitros. 2 – Se as partes não tiverem acordado no número de Árbitros, o Tribunal Arbitral será composto por três árbitros.”¹⁸⁷

Da mesma forma, a legislação brasileira¹⁸⁸ dispõe em seu artigo 13 que:

§ 1º As partes nomearão um ou mais árbitros, sempre em número ímpar, podendo nomear, também, os respectivos suplentes.

§ 2º Quando as partes nomearem árbitros em número par, estes estão autorizados, desde logo, a nomear mais um árbitro. Não havendo acordo, requererão as partes ao órgão do Poder Judiciário a que tocara, originariamente, o julgamento da causa a nomeação do árbitro, aplicável, no que couber, o procedimento previsto no art. 7º desta Lei.

§ 3º As partes poderão, de comum acordo, estabelecer o processo de escolha dos árbitros, ou adotar as regras de um órgão arbitral institucional ou entidade especializada.

No Brasil, além da escolha de pessoa física como árbitro, chamada de arbitragem *ad hoc*, a lei possibilita a escolha de pessoa jurídica de direito privado constituída para este fim, hipótese que pode ser denominada de Câmara de Arbitragem¹⁸⁹.

Fazendo uma regressão, é interessante observar que antes de 1996 a arbitragem estava em desuso, e assim continuou com a lei de 1996, já que ela manteve a exigência de homologação da sentença arbitral por juiz de direito. O código de processo civil brasileiro em vigor restaurou o modelo arbitral porque retirou a citada obrigatoriedade homologatória, modernizou o procedimento e tornou atrativa a escolha pela Arbitragem.

É possível perceber uma sutil diferença na análise comparativa das legislações quanto

¹⁸⁶ Disponível em: [:: Ordem dos Notários :: \(notarios.pt\)](http://notarios.pt).

¹⁸⁷ Disponível em: [REGULAMENTO DE ARBITRAGEM1 \(notarios.pt\)](http://notarios.pt).

¹⁸⁸ Disponível em: [L9307 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).

¹⁸⁹ Disponível em: [L9307 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).

à escolha de árbitros. Enquanto a legislação brasileira deixa livre a escolha, a legislação portuguesa, em seu art. 6º, sugere que a escolha se dê “preferencialmente de entre os nomes constantes da lista de Árbitros organizada e actualizada nos termos do Estatuto do Centro, salvo quando dessa lista não constem pessoas com as qualificações exigidas pelas condições específicas do litígio em causa, ou escolhidos pelas próprias partes, devendo, nesse caso, merecer a aprovação do Centro”.¹⁹⁰

Uma outra diferença reside na escolha do presidente do Tribunal Arbitral. O Brasil determina o critério da antiguidade dispondo no art. 13 que “§ 4º Sendo nomeados vários árbitros, estes, por maioria, elegerão o presidente do tribunal arbitral. Não havendo consenso, será designado presidente o mais idoso”¹⁹¹. Já a legislação portuguesa estabelece o critério da territorialidade ao determinar no art. 7º que: “6 – Sempre que o Tribunal Arbitral for constituído por três Árbitros, e caso algum ou alguns dos Árbitros designados sejam notários, a designação do seu Presidente, tenha esta sido efectuada nos termos dos números 1, 3 ou 5, deverá recair sobre Árbitro notário que detenha a licença do Cartório Notarial onde as partes e o Tribunal Arbitral entendam ser adequado como lugar da arbitragem”¹⁹².

Como visto, a arbitragem, muito mais do que um procedimento extrajudicial para resolução de contendas, trouxe uma enorme contribuição para a desjudicialização ao assegurar à decisão arbitral o efeito de trânsito em julgado reforçando a segurança jurídica, a confiança e incentivando a aderência das partes a esse método¹⁹³. Essa característica ratifica a importância dos “serviços extrajudiciais”, tanto aqueles prestados pelos Tabeliães quanto por Registradores, são de grande utilidade para o processo e o procedimento arbitrais, pode-se dizer que até mesmo indispensáveis, vez que capazes de lhes conferir publicidade, segurança, autenticidade, agilidade, eficácia e economia, possibilitando inclusive a realização segura de inúmeros atos probatórios¹⁹⁴.

Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza traça um interessante paralelo entre os serviços notariais e registrais e a arbitragem dizendo que “Enquanto a arbitragem é ainda incipiente no País, apesar da edição da lei datar de 1.996, o mesmo não se aplica aos serviços extrajudiciais. De longa tradição, que, vem do período colonial, estão os serviços em foco

¹⁹⁰ Disponível em: [REGULAMENTO DE ARBITRAGEM1 \(notarios.pt\)](#).

¹⁹¹ Disponível em: [L9307 \(planaalto.gov.br\)](#).

¹⁹² Disponível em: [REGULAMENTO DE ARBITRAGEM1 \(notarios.pt\)](#).

¹⁹³ Art. 475-N do CPC/2015.

¹⁹⁴ Disponível em: [151-Texto do Artigo-279-1-10-20120528.pdf](#) p. 115.

em constante evolução: legislativa, na preparação de seus profissionais, no seu estudo, na participação na vida dos cidadãos. Merece registro a credibilidade dos serviços notariais e registrais junto à população.”¹⁹⁵

É curioso notar que a descrição da presença de um terceiro que proferirá a sentença após possibilitar o contraditório às partes, formando com essa decisão coisa julgada, tanto pode ser aplicada para os processos judiciais quanto para os arbitrais. Essa proximidade prática dos atos causou confusão e foi objeto de questionamentos no mundo jurídico.

O juízo arbitral já havia sido instituído pelo Código de Processo Civil, embora raramente utilizado, quando a Lei nº 9.307 foi publicada em 1996. Ocorre que foi levantada a possibilidade de sua inconstitucionalidade diante do princípio da inafastabilidade da jurisdição disposto na Constituição Federal Brasileira, e que foi resolvido pelo Supremo Tribunal Federal¹⁹⁶.

Dissipada a dúvida sobre a inconstitucionalidade da Lei de Arbitragem, ao compreender a origem e evolução histórica do arbitramento, fica fácil entender a sua semelhança com o poder judiciário, o que facilita o entendimento do procedimento e a possibilidade de escolha pelo cidadão que passa a ter mais possibilidade de escolha entre as “portas” abertas pelo legislador a partir da virada do século.

3.10 ATOS NOTARIAIS DESJUDICIALIZADORES NO SÉCULO XXI

Como abordado no capítulo anterior, o processo de desjudicialização, que estendeu a função de dizer o direito para além do Poder Judiciário, teve início no meado do século passado, mas foi apenas na década de 1990 que se pôde visualizar a adesão dos legisladores ao modelo. Desde então, ao analisar as legislações portuguesa e brasileira, é possível perceber uma modernização e ampliação do fenômeno desjudicializador.

Como será visto, não foi só o legislador que resolveu olhar com outros olhos a desjudicialização. Isso porque: “observa-se que organismos e instituição estão desenvolvendo campanhas e projetos de conscientização, estímulo, incentivo e

¹⁹⁵ SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro - As Relações entre os Serviços Extrajudiciais (Registrais e Notariais) e a Lei de Arbitragem (Lei 9.307, de 23/09/1996) Disponível em: [As relações entre os Serviços Extrajudiciais \(Registrais e Notariais\) e a Lei de Arbitragem \(Lei 9.307, de 23/09/1.996\). \(irib.org.br\)](#).

¹⁹⁶ Para João Alberto de Almeida “Tal reação deveu-se, creio, ao fato de a promulgação da Lei de Arbitragem haver causado um forte impacto em antigas e consolidadas crenças, como já afirmado. Ora, apesar do inegável congestionamento e morosidade por que passava, e ainda passa, o Poder Judiciário, o princípio constitucional que lhe atribui a responsabilidade exclusiva pela atividade jurisdicional nem de longe havia, no curso histórico da República, sofrido nenhuma restrição, de qualquer natureza e menor significado que pudesse conter”. [151-Texto do Artigo-279-1-10-20120528.pdf](#), p. 112 e 113.

esclarecimento acerca dos meios alternativos de solução de conflitos”.¹⁹⁷

Um marco português que reflete a adesão ao tema foi a realização do Fórum Mundial de Mediação, em 2000, que contou com a participação de representantes brasileiros. Esse evento resultou na Lei dos Julgados de Paz¹⁹⁸ e possibilitou o maior contato do cidadão com o serviço de mediação.

Fato curioso, e que exemplifica o intercâmbio de conhecimentos entre os países estudados, é o convite feito pelo Ministério da Justiça de Portugal ao Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, criado em 1994, para “capacitar os primeiros mediadores para os Julgados de Paz em 2001 e ampliar o número de mediadores capacitados em 2003 e 2004 naquele país”¹⁹⁹.

Dando sequência ao tema, em 2008 foi publicada a lei portuguesa nº 61 que, ao tratar sobre divórcio em território português, incluiu o dever de a Conservatória de Registro Civil ou o tribunal de informação sobre a possibilidade de mediação²⁰⁰. Além dessa disposição legal, a mediação familiar também se tornou possível por meio da Lei de Apadrinhamento Civil²⁰¹.

Para consagrar a solidez do processo de desjudicialização, o Estado português publicou a nova Lei de Arbitragem nº 63 em 14/12/2011²⁰² (que substituiu a Lei nº 13/1986) e a Lei de Mediação nº 29 em 19/04/2013²⁰³. O grande objetivo desses marcos legais é dissipar discussões doutrinárias e compilar as regulamentações das matérias em dispositivos que tornem mais fácil o acesso à informação e aplicação das regras neles dispostas.

Nos primeiros vinte anos do século XXI, o Brasil também experienciou inúmeros avanços legislativos no tema da desjudicialização. Alguns exemplos são: a possibilidade de lavratura de escritura pública para resolver questões de inventário, partilha de bens e divórcio quando as partes são maiores, capazes e estão de acordo²⁰⁴; a possibilidade de averbação de mudança de estado civil e transferência de propriedade com escritura pública lavrada em cartório extrajudicial; a realização de casamentos homoafetivos pelos cartórios de registro

¹⁹⁷ Disponível em: [*Mediação enquanto política pública \(unisc.br\) p. 64](http://*Mediação enquanto política pública (unisc.br) p. 64).

¹⁹⁸ Lei 78/2001.

¹⁹⁹ Disponível em: [Imab - desde 1994 - A instituição \(imab-br.net\)](http://Imab - desde 1994 - A instituição (imab-br.net)).

²⁰⁰ Artigo 1.774º do Código Civil Português.

²⁰¹ Lei 103/2009 de 11/9/2009.

²⁰² Disponível em: Arbitragem em Portugal - Conhecimento - APA - Associação Portuguesa de Arbitragem.

²⁰³ Dispõe sobre “princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública”.

²⁰⁴ Lei 11.441/2007.

civil; a possibilidade de “recuperação extrajudicial”²⁰⁵ em que o empresário pode negociar diretamente com os credores um plano de recuperação via cartório que levará o plano finalizado para homologação pelo judiciário; a possibilidade de retificação de registro imobiliário²⁰⁶ por via extrajudicial; a regularização fundiária por interesse social²⁰⁷ em zonas específicas quando não há conflitos de interesses.

Ainda sobre o tema imobiliário, a Lei nº 11.977/2009 lançou o Programa Minha Casa Minha Vida que permitiu a convenção do título de legitimação de posse registrada em propriedade mediante atendimento de alguns requisitos, e que ficou conhecido como “usucapião administrativo”²⁰⁸.

Em Portugal, a desjudicialização também pode ser constatada na dispensa de impedimentos e de suprimento de autorização para casamento de menores; assim como no Brasil, o procedimento de divórcio e partilha de bens extrajudicial; o afastamento da presunção de paternidade pelo conservador²⁰⁹; há também a possibilidade de celebração de convenção antenupcial em que apenas seja estipulado um dos regimes-tipo de bens do casamento previstos em lei; e ainda na esfera matrimonial, é o conservador responsável pelo processo de verificação da capacidade matrimonial de estrangeiros e de suprimento da certidão de registo, atribuição antes do conservador da Conservatória de Registos Centrais.

Como já sinalizado, este trabalho não tem por objetivo ser um rol exaustivo das legislações brasileira e portuguesa que promoveram a desjudicialização e a solução de litígios por meios extrajudiciais, mas sim indicar, com teoria e exemplos práticos, a inclinação do Poder Legislativo em continuar repartindo para além do Poder Judiciário o poder-dever de pacificar litígios.

Para além das alterações legislativas já publicadas, é importante consignar que diversos outros temas desjudicializadores são objeto de discussão em fóruns, audiências públicas e casas legislativas para serem incorporados nos ordenamentos jurídicos brasileiro

²⁰⁵ Lei 11.101/2005.

²⁰⁶ Lei 10.931/2004.

²⁰⁷ Lei 11.481/2007.

²⁰⁸ Disponível em: [151-Texto do Artigo-279-1-10-20120528.pdf](#) p. 112.

²⁰⁹ “No que respeita aos processos comuns de justificação, além dos destinados à verificação dos vícios do registo e do suprimento de sua omissão ou à sua reconstituição avulsa, cabe aos tribunais a competência para decidir casos de rectificação do registo apenas quando se suscitem dúvidas acerca da identidade das pessoas a quem o registo respeita ou esteja em causa o estabelecimento da filiação. Nos demais casos, a decisão cabe à conservatória competente através do processo de justificação administrativa. Por outro lado, os referidos processos de justificação judicial passam a poder ser oficiosamente promovidos pelo conservador, mediante auto de notícia, logo que tenha conhecimento dos factos que a eles dão lugar, sem prejuízo da possibilidade sempre reservada aos interessados e a o Ministério Público de o fazerem.” (idem, p 14).

e português. Isso indica o sucesso do modelo, embora ainda haja muito a ser desenvolvido sobre o tema.

CONCLUSÃO

Há algumas décadas, a difusão das informações sobre o Direito, a intensificação das relações pessoais e comerciais, as necessidades da vida moderna e o maior acesso à tutela jurisdicional, aumentou o volume e a complexidade de processos judiciais tanto no Brasil como em Portugal, e, conseqüentemente, evidenciou as falhas do Poder Judiciário.

O problema é que o sistema judiciário não cresceu nem se modernizou na mesma proporção que as demandas processuais. Como resultado disso, a população vem sofrendo com a morosidade para uma decisão definitiva de sua contenda, com a ineficiência do sistema julgador que não consegue se dedicar diante do volume das demandas, com o desperdício de dinheiro não só público como das partes e com o prolongamento de litígios que poderiam ter sido sanados sem se delongarem ou majorarem.

Restou-se assim evidente a inviabilidade de perpetuação desse modelo jurisdicional e a necessidade de repensar o acesso à justiça (e a uma decisão justa) tanto em Portugal quanto no Brasil.

Logicamente que se o sistema judiciário não estava dando conta de suprimir os pleitos, seja pelo aumento deles, seja pela impossibilidade de sua própria expansão, a alternativa encontrada foi renunciar a algumas de suas funções, possibilitando que outras pessoas e instituições atuassem como solucionadores de litígios.

Iniciou-se, então, um processo lento e gradual de alterações legislativas que eximia o Poder Judiciário de algumas atribuições, cedendo-as para além de seus limites, de forma a resolver alguns desentendimentos sociais sem precisar acionar o Judiciário. Esse movimento foi denominado desjudicialização e possibilitou a criação do Sistema Multiportas em que, a depender do caso concreto, formas diversas de resolução de litígios são recomendadas.

Como reflexo da desjudicialização e como uma das vias possíveis de descentralização da solução de controvérsias, atribuiu-se a jurisdição voluntária aos conservadores, notários e registradores em Portugal e no Brasil. Essa opção se mostrou bastante viável para minimizar as deficiências do sistema judiciário e passou a ganhar cada dia mais espaço no ordenamento jurídico desses países.

Numa análise superficial, pode parecer que a desjudicialização busca a delegação de atribuições. Mas como foi visto neste trabalho, trata-se de aumento de possibilidades e uma busca por cooperação para ver as demandas sociais serem atendidas. Restou, portanto, evidente que o sistema multiportas precisa ser visto como um sistema integrado, e não meramente alternativo. O movimento para desafogar o Poder Judiciário e diminuir o número de processos em tramitação deve ser pensado e executado pensando no bem-estar e efetivação de direitos dos cidadãos. Não se trata de mera transferência de atribuições, é também um processo de simplificação, celeridade, economicidade e liberdade de escolha das partes.

Nos países objeto deste trabalho, observou-se que o processo de desjudicialização teve origem ainda no século XX, porém de forma esporádica e isolada. E que foi apenas no início dos anos 2000 que o fenômeno ganhou intensidade, robustez e passou a ser visto como uma possibilidade de propiciar o acesso pleno à justiça.

Ao longo do desenvolvimento da desjudicialização, a aderência dos cidadãos aos novos meios de solução de conflitos só foi possível por meio das políticas públicas e do interesse dos envolvidos em levar informação, esclarecimento e segurança à população sobre as inovações legislativas.

Interessante notar que dois fenômenos puderam ser observados: O primeiro foi que, passado o estranhamento com a inovação e superado o desconhecimento do modelo, as disputadas deixam de ser judicializadas e passam para a via extrajudicial porque as partes escolhem pelo meio mais célere, econômico e desburocratizado.

O segundo foi que a resolução de conflitos que antes perduravam no tempo e no espaço, por impedimentos de diversas ordens, tais como econômico, burocrático e territorial, passam a ter solução, refletindo o efetivo e verdadeiro acesso (no sentido mais amplo) à justiça.

A depender do meio escolhido pelas partes, é possível constatar um terceiro fenômeno da desjudicialização. No caso da mediação, e a depender da condução dos demais meios extrajudiciais, mais do que buscar a solução para um conflito, havendo pré-disposição dos envolvidos, é possível pacificar e restaurar as relações. Isso ocorre porque os envolvidos demonstram maior ativismo e aspiração em sanar os problemas, já que são eles os responsáveis por compor a lide, sem que haja, no caso da mediação, a imposição de uma decisão, como ocorre na arbitragem e no Poder Judicial. Há nesse propósito uma mudança paradigmática, isso porque o fim do conflito não vem por meio do julgamento, que coloca as partes em posições antagônicas, em que um lado está errado e o outro está certo, mas sim por

uma resolução entre as partes que aceitam convergir suas vontades.

Como citado no início deste trabalho, a atuação de profissionais do Direito do serviço extrajudicial mostrou-se extremamente benéfica para aliviar o Poder Judiciário. Embora o exercício das atividades extrajudiciais de solução de litígios não se restrinja a esses profissionais, é bastante indicado que o procedimento se consolide dentro dos cartórios e conservatórias. Há diversas vantagens que podem ser apresentadas caso as partes optem por esse caminho.

O primeiro deles é a capilaridade, que os torna presentes em todos os municípios e distritos, o que não acontece com o Poder Judiciário. O segundo é a capacidade jurídica e a experiência dos conservadores, notários e registradores. O terceiro é a segurança jurídica inerente à atividade registral e notarial. O quarto é a economia do dinheiro público e, a depender do caso, até mesmo das partes. O quinto é a familiaridade dos profissionais que trabalham nesses órgãos com princípios comuns à atividade, tais como imparcialidade, confidencialidade, legalidade, conhecimento jurídico, fé pública, segurança jurídica e independência funcional.

De todo o exposto, o presente trabalho tratou de definir que os Registradores/Conservadores são profissionais do Direito, dotados de fé pública, desempenhando funções públicas, com preparo técnico e jurídico. No bojo desse contexto, através de concursos públicos, foram sendo cada vez mais preparados para atuar na prevenção de litígios e atuação a priori, antes de instaurada a lide, para receber demandas, depurar juridicamente a vontade das partes e atestar situações jurídicas com segurança e autenticidade. Estes foram os conceitos trazidos no primeiro capítulo, que desenvolveu o histórico das funções notariais e registrais no Brasil e em Portugal e sua evolução legislativa.

No segundo capítulo foi aprofundado o estudo da função pública, do conceito de autoridade pública e da fé pública que emana dos atos praticados pelos registradores/conservadores. Nesta esteira, é lícito afirmar que os atos praticados por esses profissionais da fé pública trazem segurança jurídica à sociedade, pois de seus atos emanam a autenticidade, a eficácia *inter partes* e *erga omnes* e a publicidade. O conceito de fé pública foi estudado e dissecado, para demonstrar que a força probante dos atos emanados pelo oficial público é forte. Na sequência, demonstrou-se que tais profissionais do direito podem auxiliar no desafogo do Judiciário, ao receber serviços e demandas que não necessitam passar pelo crivo de um juiz, mas podem ser conferidas a um profissional do direito, dotado de fé pública e preparado para auxiliar as partes e os cidadãos na perfectibilização jurídica de suas vontades.

Finalmente no terceiro capítulo foram apresentadas novas formas de solução de conflitos que surgiram ao longo dos últimos anos, como resposta às necessidades sociais. Institutos como a mediação, conciliação e arbitragem, bem como o conceito de justiça “Multiportas” foram trazidos para realizar uma comparação com a atuação dos notários e registradores. Assim, esses últimos podem contribuir substancialmente numa atuação preventiva e saneadora, a exemplo dos inventários extrajudiciais no Brasil, as execuções extrajudiciais perante os registradores imobiliários no Brasil, as retificações extrajudiciais de registro imobiliário no Brasil e tantos outros serviços delegados aos conservadores em Portugal, *verbi gratia*, o divórcio direto.

Assim, é lícito concluir que a ampliação de competências das conservatórias de registro civil no Brasil e em Portugal resultou em verdadeiro serviço à cidadania, resolvendo litígios e questões que antes as partes se prolongavam anos no Judiciário e hoje solucionam em poucos dias perante uma Conservatória ou Registro Civil. Lícito concluir também que tais profissionais do Direito, dotados de fé pública, podem ainda contribuir mais, absorvendo outras questões jurídicas em que as partes desejam solucionar de forma célere e madura, com amparo do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de - **Órgãos da fé pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1963.
- AMARAL, Diogo Freitas - **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan – **Notas e Registros: Fundamentos, Concurso Público, Regime Jurídico, Responsabilidade Civil**. 2ª ed. Belo Horizonte: Belo Horizonte. 2016.
- BRAGA NETO, Adolfo - **O que é mediação de conflitos**. São Paulo: Brasiliense 2008.
- BRANDELLI, Leonardo - *In: Ata Notarial*. 1ª ed. Porto Alegre: S.A. Fabris. 2004.
- BRANDELLI, Leonardo - **Teoria Geral do Direito Notarial**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRANDELLI, Leonardo - *In: Direito Registral e Novas Tecnologias*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020.
- CAHALI, Francisco José; HERANCEFILHO, Antonio; ROSA, Karin Regina Rick; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger - **Escrituras Públicas Separação, Divórcio, Inventário e Partilha Consensuais**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009.
- CALMON, Petrônio - **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes - **Função Social do Notariado: Eficiência, confiança e imparcialidade**. 1ª. ed. Saraiva: São Paulo. 2014.
- CAMPOS, Diogo Leite de - **As relações de associação: o direito sem direitos**. Coimbra: Almedina. 2011.
- CAPELLETTI, Mauro - **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie NorthFleet. Porto Alegre: Fabris. 1988.
- CENEVIVA, Walter - **Lei dos Notários e Registradores comentada**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CENEVIVA, Walter - **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel - **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990.
- Colégio Notarial do Brasil Seção São Paulo - **Jornal do Notário**. Ano XVIII. Nº 176. Nov/Dez – 2016.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da - **A Fazenda Pública em Juízo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense.
- DEBS, Martha El (coord.) - **Sistema Multiportas: A mediação e a conciliação nos cartórios como instrumentos de pacificação social e dignidade humana**. Juspodium: Bahia. 2020.
- DIP, Ricardo Henry Marques - **Direito Administrativo Registral**. São Paulo: Saraiva. 2010.

DIP, Ricardo Henry Marques- **Conceito e Natureza da Responsabilidade Disciplinar dos Registradores Públicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

FREITAS, Wladimir Passos de (coord.); CAETANO, Marcelo *apud* GODOY, Claudio Luis Bueno de - **Corregedorias do Poder Judiciário. Poder Judiciário e a delegação dos serviços notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger – **Ata Notarial**. 3ª. ed. São Paulo: Juspodium. 2021.

GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da Costa - **Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Coimbra: Almedina. 2008.

GOUVEIA, Mariana França - **Curso de Resolução Alternativa de Litígios**. 3ª. ed. Coimbra: Almedina. 2015.

GUERREIRO, J. Mouteira - **Ensaio sobre a problemática da titulação e do registo à luz do direito português**. 1ª ed. Coimbra.: Coimbra. 2014.

KUMPEL, Vitor Frederico et al. – **Tratado Notarial e Registral vol. II**. 1ª. Ed .YK Editora: São Paulo. 2017.

LIMA, Roberto Kant de - **Ensaio de antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada**. Coleção Conflitos, Direitos e Culturas. Coordenadores: Roberto Kant de Lima e Michel Misse. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LOPES, J. de Seabra - **Direito dos Registos e do Notariado**. Coimbra: Almedina. 4. ed. 2007.

MASSON, Natália - **Manual de Direito Constitucional**. Juspodium: Bahia. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes - **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1989.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. - Registro de la propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 61, p. 155-193, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de - **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 17ª ed. 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de - **A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para delegação para provimento desses serviços** – Parecer. RDI, SP, v.22, n.47, p.197-212, jul/dez. 1999.

MORAIS, José Luis Bolzan de - **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro - **Tratado de Direito Administrativo Especial. V. IV**. Coimbra: Almedina. 2017.

PAULIN, Milson Fernandes - Da fé pública notarial e registrária. **Revista de Direito Imobiliário**, p. 195-197, jan.-jun./2012.

PRATA, Ana - **A Tutela Constitucional da Autonomia Privada**. 2017. Coimbra: Almedina.

REZENDE, Afonso Celso F.; CHAVES, Carlos Fernando Brasil - **Tabelionato de Notas e o Notário Perfeito**. 5ª ed. Campinas: Millenium, 2010.

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

SALES, Lília Maia de Moraes - **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey 2009.

SAMPAIO, Álvaro - **Código do Registo Civil Anotado e Comentado**. 4ª ed. Coimbra: Almedina. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa - **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Antônio Hélio - Arbitragem, mediação e conciliação. *In*: LEITE, Eduardo de Oliveira (Org.) - **Mediação, arbitragem e conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, Augusto Firmo da - **Breves conceitos sobre a instituição notarial e o desempenho da função notarial– palestra**. Brasília: Associação Comercial do Distrito Federal, 1972.

SILVA FILHO, Elvino - **A competência do oficial de registro de imóveis no exame dos títulos judiciais**. Revista de Direito Imobiliário-SP, n. 8, p. 45-82, jul/dez. 1981.

SILVA, Guilherme Amorim Campos - **Direito ao Desenvolvimento**. Método: São Paulo. 2004.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro - As Relações entre os Serviços Extrajudiciais (Registrais e Notariais) e a Lei de Arbitragem (Lei 9.307, de 23/09/1996) Disponível em: As relações entre os Serviços Extrajudiciais (Registrais e Notariais) e a Lei de Arbitragem (Lei 9.307, de 23/09/1.996). (irib.org.br).

TIMM, Luciano Benetti (Org.) – **Direito e Economia**. 2ª. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2008.

VILHENA, Oscar Vieira (org.) - **Direitos Humanos. Normativa Internacional**. Max Limonad: São Paulo. 2001.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; AMADEI, Vicente de Abreu - **Direito Notarial e Registral Avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ZAPPAROLLI, Célia Regina - A experiência pacificadora da mediação: uma alternativa contemporânea para a implementação da cidadania e da justiça. *In* MUSZKAT, Malvina E. (org.) - **Mediação de conflitos: pacificando e prevenindo a violência**. São Paulo: Summus, 2003.