

ARTIGO DO AUTOR

Os cartórios enquanto agentes de desjudicialização das demandas

Artigo sobre o papel das serventias extrajudiciais na desjudicialização das demandas e na efetivação do acesso à justiça.

Márcio Gonzalez Leite

Tabelião e Registrador de Imóveis de Sirinhaém-PE

Os cartórios enquanto agentes de desjudicialização das demandas

Notary offices as agents for the dejudicialization of claims

Márcio Gonzalez Leite

Tabelião e Registrador de Imóveis de Sirinhaém-PE

1 Introdução

O sistema judiciário brasileiro enfrenta uma sobrecarga de processos, resultado da cultura da judicialização e de políticas públicas que ampliaram o acesso à Justiça. Conforme o relatório Justiça em Números 2023, do CNJ, ao final de 2022 havia cerca de 63 milhões de processos em tramitação, excluídos os suspensos, sobrestados ou arquivados provisoriamente. Entre 2015 e 2022, registrou-se uma redução de 8,7% nos casos pendentes líquidos, o que revela avanços, embora a lentidão ainda comprometa o acesso à justiça.

Nesse cenário, os cartórios extrajudiciais ganham destaque como meios eficazes para resolver conflitos de forma ágil e menos burocrática. A edição de leis, decretos, provimentos e resoluções, somada à Resolução nº 125/2010 do CNJ, fortaleceu os métodos adequados de solução de conflitos, permitindo que diversas demandas antes levadas ao Judiciário possam agora ser solucionadas extrajudicialmente.

Este artigo visa discutir a importância dos serviços notariais e registrais na resolução extrajudicial de conflitos. Entre os objetivos específicos estão: analisar a natureza jurídica desses serviços; quantificar as demandas resolvidas em cartório; destacar sua contribuição para a mudança cultural; descrever as principais hipóteses de atuação extrajudicial, como inventário, partilha, divórcio, usucapião e adjudicação compulsória; e identificar as normas aplicáveis, como o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), a Lei nº 11.441/2007 e a Resolução nº 35/2007 do CNJ.

A metodologia combina os métodos histórico e comparativo. O primeiro examina a evolução do Direito Notarial e Registral; o segundo compara os procedimentos judiciais e extrajudiciais. Utiliza-se pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa, baseada em interpretações doutrinárias, e a coleta de dados é feita por documentação indireta.

O artigo organiza-se em seções. A primeira aborda a crise do modelo tradicional de judicialização ampla. A segunda trata da desjudicialização, do acesso à justiça e da celeridade, com destaque para atribuições cartorárias como inventário, partilha, separação e divórcio consensual, usucapião, adjudicação compulsória, reconhecimento e dissolução de união estável, paternidade socioafetiva e alteração de prenome e gênero, entre outras. Essas atividades têm importante função social e contribuem para concretizar os princípios constitucionais do acesso à justiça e da duração razoável do processo.

Como resultado, destaca-se a relevância dos cartórios no processo de desjudicialização e discute-se a possibilidade de ampliar sua atuação, promovendo maior celeridade e efetividade na prestação jurisdicional. É igualmente essencial fomentar o conhecimento da população sobre os benefícios da via extrajudicial, para que mais cidadãos utilizem esses instrumentos de forma segura e eficaz.

2 A crise do modelo de judicialização de demandas

O sistema judiciário brasileiro vive uma evidente sobrecarga de processos, que abrange desde questões familiares e patrimoniais até demandas criminais e comerciais. Segundo o relatório Justiça em Números 2023, do Conselho Nacional de Justiça, o país encerrou 2022 com cerca de 63 milhões de ações em tramitação, desconsideradas as suspensas, sobrestadas ou arquivadas provisoriamente. Entre 2015 e 2022, observou-se uma redução de 8,7% nos casos pendentes líquidos, o que evidencia algum avanço, ainda que insuficiente diante da lentidão generalizada.

A ineficiência do Estado brasileiro é notória, e no Judiciário essa realidade se agrava pela carência de estrutura física, recursos humanos e materiais. O volume de novos processos segue superando o número de casos encerrados, e os profissionais da Justiça, em regra, não recebem formação para exercer atribuições administrativas, o que compromete a gestão dos tribunais.

Rodrigues (2015, p. 5-6) ressalta que um fator agravante da crise do Judiciário é a inadequação das técnicas processuais atualmente utilizadas, muitas das quais se mostram defasadas diante das transformações sociais. Há uma carência de mecanismos alternativos à judicialização e, ao mesmo tempo, a persistência de um modelo processual ainda ancorado em formalismos e conceitos ultrapassados.

Outro aspecto que contribuiu para o inchaço do Judiciário foi o fortalecimento da cultura da judicialização, impulsionada por políticas inclusivas como a criação dos Juizados Especiais. Tais iniciativas, ainda que louváveis, ampliaram o acesso de cidadãos economicamente vulneráveis ao sistema, provocando aumento expressivo do número de ações. Silva (2023, p. 37) aponta que a Constituição de 1988 introduziu diversos instrumentos jurídicos voltados à garantia de direitos sociais, como a Lei Complementar nº 80/1994 (Defensoria Pública), a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei nº 9.099/1995 (Juizados Especiais).

Com o acesso facilitado ao Judiciário, o modelo tradicional, centrado exclusivamente na figura do juiz, já não é capaz de dar conta da diversidade e do volume de conflitos existentes. Em resposta a esse cenário, o Direito passou a explorar alternativas como o uso dos serviços notariais e registrais. Grinover (2007, p. 16) observa que a lentidão dos processos, seus custos elevados, a burocracia e a desinformação do público quanto aos seus direitos, entre outros fatores, acabam afastando o cidadão da Justiça e, em casos extremos, alimentando soluções paralelas inadequadas ou até violentas.

Nesse contexto, os serviços cartorários têm se consolidado como vias viáveis para a resolução de conflitos de forma célere e simplificada. O fortalecimento dessa atuação se deu com a criação do Conselho Nacional de Justiça e com a Resolução nº 125/2010, que instituiu a política pública dos meios adequados de solução de conflitos. Com essa política, diversas questões antes dependentes de decisão judicial passaram a ser resolvidas diretamente em cartório.

A Resolução nº 125/2010 e, posteriormente, o novo Código de Processo Civil inauguraram um novo paradigma: o acesso à Justiça deve incluir também meios alternativos de solução de conflitos, valorizando a ordem jurídica justa, e não apenas o processo formal. Como explica Sadek (2021, p. 9-10), o sistema de justiça é mais amplo que o Poder Judiciário, e sua eficácia depende da atuação integrada de diferentes agentes — inclusive os cartórios. A adoção de instrumentos extrajudiciais amplia o alcance da Justiça e favorece a entrega de soluções mais rápidas e eficazes à população.

3 A contribuição dos cartórios extrajudiciais para a desjudicialização e para o efetivo acesso à justiça

Diante do expressivo volume de processos pendentes no Poder Judiciário e da urgência em assegurar os direitos fundamentais previstos na Constituição, como a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV) e a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), os cartórios extrajudiciais vêm sendo cada vez mais valorizados como agentes essenciais na resolução de conflitos. Diversos procedimentos que antes dependiam exclusivamente da atuação judicial passaram a ser solucionados por via administrativa.

A legislação brasileira vem ampliando de forma contínua o rol de matérias passíveis de desjudicialização. Ganham destaque procedimentos como divórcio, inventário, usucapião, adjudicação compulsória, dissolução de união estável, reconhecimento de paternidade socioafetiva, alteração de prenome e gênero e retificação de nome — todos passíveis de serem resolvidos com maior celeridade e menor custo nos cartórios.

Silva (2023, p. 47) aponta que os principais objetivos da desjudicialização incluem: reduzir o volume de ações judiciais; tornar a resposta ao cidadão mais ágil e eficiente; desafogar os juízes de causas de jurisdição voluntária; acelerar a tramitação dos litígios mais complexos; aprimorar a produtividade dos servidores do Judiciário; e diminuir os custos estatais.

Os cartórios vêm assumindo, portanto, um papel social de crescente relevância, ao solucionar demandas que antes exigiam apreciação judicial. Atos como inventário, partilha, usucapião e adjudicação compulsória, quando processados por via extrajudicial, desafogam os tribunais e oferecem uma resposta mais adequada à sociedade.

É oportuno destacar que a ampliação dessas atribuições tem sido objeto constante de debate, tanto no Congresso Nacional quanto em eventos promovidos pelo Judiciário. A promulgação da Lei nº 14.711/2023 (Marco Legal das Garantias) reforçou esse movimento, ao atribuir novas funções aos cartórios: negociação prévia de dívidas antes do protesto, conciliação e mediação extrajudicial, execução extrajudicial de hipotecas, emissão de certificado de vida e busca e apreensão extrajudicial de bens móveis.

Os meios tradicionais de jurisdição revelaram-se insuficientes para absorver toda a demanda da sociedade. Por isso, o Superior Tribunal de Justiça tem incentivado a adoção de soluções consensuais, métodos autocompositivos e formas adequadas de resolução de controvérsias, como consta do REsp 1.623.475/PR (Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 20/04/2018).

Nos casos menos complexos — ou até mesmo nos mais sofisticados, quando houver consenso entre as partes — a intervenção judicial nem sempre se mostra necessária. Nesses contextos, a via extrajudicial se apresenta como alternativa inteligente, eficaz e segura, com a manifestação de vontade das partes sendo formalizada por profissional do direito dotado de fé pública.

Silva (2023, p. 91) ressalta a capilaridade dos cartórios: são mais de 13 mil serventias distribuídas pelos 5.570 municípios brasileiros, muitas com estrutura física e tecnológica adequadas. Isso contribuiu para a efetividade da desjudicialização e para a aproximação do sistema de justiça do cidadão. A utilização desses serviços pode gerar ganhos expressivos para a sociedade e para o setor público.

A atividade notarial desempenha, nesse contexto, função indispensável na prevenção de litígios e na promoção da segurança jurídica. O notário, por sua formação jurídica e fé pública, exerce papel técnico e imparcial fundamental para viabilizar soluções extrajudiciais com validade e eficácia.

Theodoro Júnior (2015, p. 144) aponta que muitos procedimentos de jurisdição voluntária já migraram para órgãos administrativos sem qualquer ofensa à Constituição, como a consignação em pagamento

extrajudicial (CC, art. 334; CPC, art. 539, § 1º), as notificações feitas pelo oficial do registro de imóveis (Lei nº 6.766/1979, arts. 27 e 32), o cumprimento de contratos sob alienação fiduciária (Lei nº 9.514/1997, arts. 25 a 27) e a venda forçada de imóvel no SFH (Decreto-Lei nº 70/1966, arts. 31 e 32), além do divórcio, da partilha e da separação consensuais (CPC, arts. 610, § 1º, e 733).

Entre os principais atos desjudicializados previstos em normas brasileiras, destacam-se:

- a) divórcio, separação e extinção consensual de união estável, desde que não haja filhos menores ou incapazes (CPC, art. 733; Res. CNJ nº 35/2007);
- b) inventário, arrolamento e partilha com herdeiros capazes e concordes (CPC, art. 610, § 1º);
- c) usucapião extrajudicial (CPC, art. 1.071, e Prov. CNJ nº 65/2017);
- d) ata notarial como meio de prova (CPC, art. 384);
- e) protesto de sentença transitada em julgado (CPC, art. 517);
- f) demarcação e divisão amigável (CPC, art. 571 c/c Lei nº 6.015/1973, art. 213, § 9º);
- g) adjudicação compulsória (Lei nº 6.015/1973, art. 216-D);
- h) reconhecimento de paternidade socioafetiva (Prov. CNJ nº 63/2019);
- i) alteração de prenome e gênero (Prov. CNJ nº 73/2018, após a ADI nº 4.275/STF).

4 Considerações finais

É inegável que, apesar dos diversos esforços empreendidos pelo Poder Judiciário para enfrentar a histórica crise de acúmulo de processos — como treinamentos para magistrados e servidores, realização de concursos públicos, estabelecimento de metas de produtividade e mudanças legislativas —, essas ações, embora meritórias, têm se mostrado insuficientes para conter, isoladamente, o avanço do volume de demandas judiciais.

Diante desse quadro, passou-se a reconhecer a necessidade de envolver os serviços extrajudiciais — previstos no art. 236 da Constituição Federal — na solução de questões jurídicas que, até então, ficavam restritas ao Judiciário. Esses serviços são exercidos por profissionais do direito aprovados em concurso público e delegados pelo Poder Público. Nesse contexto, a Resolução nº 125/2010 do CNJ instituiu a política pública dos meios adequados de solução de conflitos, promovendo uma nova concepção de acesso à justiça: não apenas como ingresso ao Judiciário, mas como acesso efetivo ao direito, inclusive por caminhos extrajudiciais.

Tal política foi posteriormente reafirmada pelo novo Código de Processo Civil, que, em seu art. 3º, caput, adotou a expressão “apreciação jurisdicional”, ampliando o conceito tradicional. Nos parágrafos 2º e 3º, reforçou-se a promoção da solução consensual de conflitos, recomendando sua adoção por todos os operadores do direito, inclusive no curso do processo judicial, consolidando, assim, a valorização de métodos alternativos de resolução de controvérsias.

Nesse panorama, diversos atos desjudicializados ganharam corpo e legitimidade, como o inventário e a partilha extrajudiciais, as separações e os divórcios consensuais, a usucapião, a adjudicação compulsória, a dissolução e a declaração de união estável, o reconhecimento de paternidade socioafetiva, a alteração de prenome e gênero e a retificação de nome. Mais recentemente, o Marco Legal das Garantias (Lei nº 14.711/2023) ampliou ainda mais esse espectro, permitindo, entre outras medidas, a negociação prévia de dívidas, a conciliação e a mediação extrajudicial, a execução de

hipotecas, a emissão de certificados de vida e a busca e apreensão de bens móveis por meio dos cartórios.

Conclui-se, portanto, que a atuação das serventias extrajudiciais tem conquistado crescente reconhecimento no ordenamento jurídico brasileiro como importante instrumento de efetivação de direitos e de desjudicialização. A capilaridade dos cartórios, presentes em praticamente todos os municípios do país, permite oferecer à população um acesso mais rápido, seguro e eficiente à resolução de questões jurídicas relevantes, sobretudo aquelas nas quais não há conflito de interesses. Essa estrutura representa, assim, um avanço substancial na promoção da justiça em sua forma mais ampla: acessível, resolutiva e eficiente.

Referências

- SILVA, Antônio Marques da. Acesso à justiça: cartórios extrajudiciais como instrumento de efetividade do acesso à justiça. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.
- SADEK, Maria Tereza (Org.). O sistema de justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 23. ed. rev. e atual. Santana de Parnaíba: Manole, 2021.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- BERTOLDI, Márcia Rodrigues; GASTAL, Alexandre Fagundes; CARDOSO, Simone Tassinari (Org.). Direitos fundamentais e vulnerabilidade social: em homenagem ao professor Ingo Wolfgang Sarlet. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 7. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016.
- BOLZANI, Henrique. A responsabilidade civil dos notários e registradores. São Paulo: LTr, 2007.
- SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. Cartórios e acesso à justiça: a contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.
- MIRANDA, Marcone Alves. A importância da atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização das relações sociais. Rio Grande, XIII, n. 73, fev. 2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). Cartórios em números. 5. ed. 2023. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2024/01/Cartorios-em-Numeros-5a-Edicao-2023-Especial-Desjudicializacao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.