

UNIVERSIDADE TIRADENTES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS

**A GRATUIDADE COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À
JUSTIÇA E PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NAS
SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE ALAGOAS**

Autora: Céfora Patrícia Farias dos Santos Fidelis
Orientadora: Profa. Dra. Liziane Paixão Silva Oliveira

ARACAJU, SE - BRASIL
OUTUBRO DE 2022

A GRATUIDADE COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E PROMOÇÃO DA
DIGNIDADE HUMANA NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE ALAGOAS

CÉFORA PATRÍCIA FARIAS DOS SANTOS FIDELIS

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO DA UNIVERSIDADE TIRADENTES
COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM DIREITOS
HUMANOS.

Profa. Dra. Liziane Paixão Silva Oliveira
Orientadora

Profa. Dra. Flávia Pessoa
Membro Interno da Banca

Profa. Dra. Jamile Mata Diz
Membro Externo da Banca

ARACAJU, SE - BRASIL
OUTUBRO DE 2022

A GRATUIDADE COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E PROMOÇÃO DA
DIGNIDADE HUMANA NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE ALAGOAS


CÉFORA PATRÍCIA FARIAS DOS SANTOS FIDELIS

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA
UNIVERSIDADE TIRADENTES COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO
DO GRAU DE MESTRE EM DIREITOS HUMANOS.

Aprovada por:

**Liziane Paixão
Silva Oliveira** Assinado de forma digital
por Liziane Paixão Silva
Oliveira
Dados: 2022.11.03 16:35:13
-03'00'

Profa. Dra. Liziane Paixão Silva Oliveira
Orientadora


Profa. Dra. Flavia Pessoa
Membro Interno da Banca

**Jamile Bergamaschine
Mata Diz** Assinado de forma digital por
Jamile Bergamaschine Mata Diz
Dados: 2022.11.03 11:53:18 -03'00'

Profa. Dra. Jamile Mata Diz
Membro Externo da Banca

ARACAJU/SE
OUTUBRO/2022

F451g Fidelis, Céfora Patrícia Farias dos Santos
A gratuidade como instrumento de acesso à justiça e promoção da dignidade humana nas serventias extrajudiciais de Alagoas/ Céfora Patrícia Farias dos Santos Fidelis; orientação [de] Prof.^a Dr.^a Liziane Paixão Silva Oliveira – Aracaju/ SE: UNIT, 2022.

110 f. il; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Tiradentes 2022

I. Acesso à justiça. 2. Dignidade humana 3. Gratuidade 4. Serventias extrajudiciais I. Fidelis, Céfora Patrícia Farias dos Santos II. Oliveira, Liziane Paixão Silva (orient.). III. Universidade Tiradentes. IV. Título.

CDU: 347.9: 342.7

Gislene Maria S. Dias CRB-5/1410

Ao meu esposo Charles e a minha filha Sofia pelo apoio incondicional nesta jornada acadêmica para conquistar um sonho e compreensão pelas minhas ausências, motivando-me sempre a aceitar e conciliar as minhas limitações e ansiedade do dia a dia, mas acima de tudo acreditar nas minhas habilidades.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Dra. Liziane Paixão, pelo incentivo na escolha do tema, pela gentileza, delicadeza e serenidade com que se disponibilizou para orientar esta dissertação, mostrando-me a beleza do ensinar e do pesquisar. E nas horas que mais pensei em desistir por achar que não daria conta, esteve ao meu lado mostrando-me um horizonte iluminado do conhecimento.

Ao meu colega de trabalho, Rainey Marinho, por toda sua dedicação em representar tabeliães e registradores no Estado de Alagoas e apoio ao compartilhar, genuinamente, sua experiência e informações acerca desse segmento, que muito contribuíram para a realização deste trabalho.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Arrecadação dos interinos dos cartórios do Brasil no 1º semestre de 2020	66
Figura 02 - Arrecadação dos interinos dos cartórios do Brasil no 2º semestre de 2020	66
Figura 03 - Arrecadação dos interinos dos cartórios do Brasil no 1º semestre de 2021	67
Figura 04 - Arrecadação dos interinos dos cartórios do Brasil no 2º semestre de 2021	67
Figura 05 - Renda mínima dos Cartórios Brasileiros	68
Figura 06 - Percentual de repasse das taxas cartorárias a órgãos públicos por Estado	86
Figura 07 - Atos de registros gratuitos no Estado de Alagoas	90

RESUMO

O propósito do trabalho é analisar se a gratuidade dos atos praticados pelos notários e registradores nas serventias extrajudiciais de Alagoas promove ou não o direito de acesso à justiça e à dignidade humana. O trabalho é dividido em três capítulos. No primeiro é abordada a evolução dos direitos humanos, comparando a teoria tradicional com algumas teorias críticas, passando pelos direitos humanos como fundamento da dignidade humana e desenvolvimento sustentável e o reflexo no direito de acesso à justiça. Sua (re)conceituação a partir da teoria desenvolvida no Projeto de Acesso à Justiça de Florença, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, desencadeadora de uma reflexão mundial acerca da justiça e cidadania sob a perspectiva da teoria de Boaventura de Sousa Santos. No segundo capítulo, peculiaridades gerais da atividade notarial e registral visando compreender a finalidade para a qual foi criada, os interesses do público-alvo e os motivos pelos quais foram inseridos na política de gratuidade, bem como as situações concretizadoras de dignidade humana e o acesso à justiça promovidos pelos cartórios. O terceiro capítulo analisa os avanços e retrocessos na normatização federal e estadual dos atos gratuitos e se a gratuidade dos emolumentos nas serventias extrajudiciais do Estado de Alagoas promove ou não o acesso à justiça. Identifica ainda, quais variáveis influenciam negativamente na difusão desse direito. O estudo adota como metodologia a pesquisa documental a partir de revisão bibliográfica, legislação, pesquisa em dados produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça, Fundo Notarial e Registral do Estado de Alagoas e revistas especializadas da categoria, por relatar a dinâmica da atividade a partir do recorte temporal de 2020 a 2021 e espacial no Estado de Alagoas. Conclui que é necessário regulamentar o uso dos valores excedentes ao teto constitucional, repassados pelos 214 interinos no Estado de Alagoas ao fundo do TJ/AL, para o aprimoramento do segmento notarial e registral e remuneração dos atos gratuitos.

PALAVRAS-CHAVE: acesso à justiça; dignidade humana; gratuidade; serventias extrajudiciais.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze whether the gratuitousness of the acts performed by notaries and registrars in the extrajudicial services of Alagoas promotes or not the right of access to justice and human dignity. The work is divided into three chapters. In the first, the evolution of human rights is addressed, comparing the traditional theory with some critical theories, passing through human rights as the foundation of human dignity and sustainable development and the reflection on the right of access to justice. Its (re)conceptualization based on the theory developed in the Access to Justice Project in Florence, coordinated by Mauro Cappelletti and Bryant Garth, triggered a worldwide reflection on justice and citizenship from the perspective of Boaventura de Sousa Santos' theory. In the second chapter, general peculiarities of the notarial and registry activity in order to understand the purpose for which it was created, the interests of the target audience and the reasons why they were included in the policy of gratuity, as well as the situations that materialize human dignity and access to justice promoted by the notaries. The third chapter analyzes the advances and setbacks in the federal and state regulation of free acts and whether the gratuity of fees in the extrajudicial services of the State of Alagoas promotes or not access to justice. It also identifies which variables negatively influence the diffusion of this right. The study adopts documental research as a methodology, based on bibliographic review, legislation, research on data produced by the National Council of Justice, Notarial and Registry Fund of the State of Alagoas and specialized magazines of the category, for reporting the dynamics of the activity from the clipping temporal from 2020 to 2021 and spatial in the State of Alagoas. It concludes that it is necessary to regulate the use of amounts in excess of the constitutional ceiling, transferred by the 214 interim in the State of Alagoas to the TJ/AL fund, for the improvement of the notarial and registry segment and remuneration of free acts.

KEY-WORDS: access to justice; human dignity; gratuity; extrajudicial services.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DIREITOS HUMANOS x ACESSO À JUSTIÇA	15
2.1 TEORIA TRADICIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E VISÕES CRÍTICAS	15
2.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS	23
2.3 DIREITO HUMANO SUSTENTÁVEL E O REFLEXO NA PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA	28
2.4 (RE)CONCEITUAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA	32
2.4.1 Crise no Judiciário	32
2.4.2 Acesso à justiça iniciado pelo Projeto de Florença	32
2.4.3 O acesso à justiça por Boaventura de Souza	37
3 SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: CONHECER O ONTEM PARA COMPREENDER A IMPORTÂNCIA JURÍDICO-ECONÔMICA PRESENTE E FUTURA DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NA PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA E NA DESJUDICIALIZAÇÃO	42
3.1 ORIGEM HISTÓRICA	47
3.2 SISTEMA NOTARIAL NO BRASIL	48
3.3 SISTEMA REGISTRAL NO BRASIL	49
3.4 CARACTERÍSTICAS E PECULIARIEDADES DA ATIVIDADE	53
3.4.1 Cartórios deficitários	64
3.5 IMPORTÂNCIA JURÍDICO-ECONÔMICA DA ATIVIDADE PARA O PAÍS: DAS CENTRAIS ELETRÔNICAS AOS ATOS DIGITAIS	70
4 A GRATUIDADE COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE ALAGOAS	76
4.1 GRATUIDADE NAS NORMAS LEGAIS E ADMINISTRATIVAS	76
4.2 GRATUIDADE DOS EMOLUMENTOS E SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA	83
4.2.1 Gratuidade e renda mínima no estado de Alagoas	88
5 CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	100

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto analisar o direito de acesso à justiça e promoção da dignidade humana por meio da atividade notarial e registral, especialmente pela prática dos atos gratuitos no Estado de Alagoas, partindo da análise das visões críticas à teoria tradicional dos direitos humanos e a de Boaventura de Sousa Santos, bem como dos estudos iniciados por Cappelletti e Garth, continuados por estudiosos de diversas áreas.

Analisar a teoria crítica de Boaventura, comprometida com emancipação e construção de um mundo justo e democrático, permite outro panorama de direitos humanos como ferramenta de transformação social. E aprofundar os estudos a partir da distinção entre as expressões de acesso à justiça e jurisdição apresentada pelos italianos do Projeto de Florença, favorece uma (re)conceituação do direito de acesso à Justiça, necessário à compreensão da potencialidade dos atos praticados pelas serventias extrajudiciais num contexto da desjudicialização.

Estudar o Acesso à Justiça é instigante por estar inter-relacionado a diversos campos interdisciplinares e por levar à concretização de outros direitos humanos necessários à vida mínima digna. Não é por acaso que o direito de acesso à justiça foi elevado ao nível de direito humano em diversos diplomas internacionais: Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948)¹, Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950)², Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (1966), Pacto de São José da Costa Rica (1969)³.

Após várias lutas travadas por séculos para conquistar direitos, principalmente em face às barbáries vivenciadas na segunda guerra mundial (1939-1945), os direitos vieram sob novos alicerces ideológicos para obtenção de uma vida digna.

Durante muito tempo havia dúvida se os direitos humanos seriam a mesma coisa de direitos fundamentais ou individuais, sob a premissa de que seriam considerados direitos

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 nov. 2021.

² CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 19 jul. 2000. Disponível em: https://cet.lu/wp-content/uploads/2010/08/2000-43_port.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

³ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. 1969. Pacto de San José da Costa Rica. Disponível: <https://www.conjur.com.br/dl/pacto-san-jose-costa-rica.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

humanos se estivessem previstos em documentos internacionais. Caso estivessem previstos nos documentos nacionais, seriam chamados de fundamentais.

O constituinte brasileiro de 1988⁴ utilizou em diversas passagens as expressões “direitos humanos”, “direitos e liberdade individuais” e “direitos fundamentais”, sendo certo que todos estes direitos promovem a dignidade da pessoa humana. Na época, o processo de redemocratização acarretou fortalecimento da cidadania e possibilitou à sociedade identificar seus direitos mesmo sem uma distinção clara entre as expressões, bem como compreender que para efetivar os direitos assegurados na Constituição precisavam exercer o acesso à justiça realizado perante o Poder Judiciário como caminho da conquista de vida digna.

Entretanto, as questões financeiras, econômicas, sociais e culturais não permitiram o acesso à justiça igualitário a todos, sendo necessário o amparo estatal para assegurar a uma boa parte da população a concretização dos direitos. Para tanto, foram adotadas várias estratégias, dentre elas a política de gratuidade e assistência judiciária, criada pela Lei Federal nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950⁵ e mantida pela vigência do Código de Processo Civil de 2015⁶, como instrumento necessário e útil ao hipossuficiente para a democratização do acesso à justiça.

Essa ampliação e democratização, associadas à judicialização das relações sociais, acarretaram excesso de ações ajuizadas⁷ e incapacidade do Poder Judiciário atender a todos no tempo razoável idealizado na Constituição Brasileira⁸, o que gerou formulação de propostas alternativas à garantia do acesso, bem como o desenvolvimento do projeto de desjudicialização de procedimentos, os quais antes eram realizados somente perante ao órgão judiciário e passaram para outros aliados, como os cartórios extrajudiciais.

A gratuidade fixada na lei de 1950 estava voltada apenas ao processo judicial, apesar das atividades desempenhadas nos cartórios remontarem à antiguidade. Neste segmento, a gratuidade foi prevista para alguns atos essenciais à dignidade humana, como a expedição de certidão de casamento nos ofícios de registro civil aos reconhecidamente pobres, de acordo com

⁴ Artigo 4º, inciso II; artigo 5º, inciso XLI; Artigo 17 todos da Constituição Federal de 1988.

⁵ Lei Federal nº 1.060/50, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados.

⁶ Art. 98 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil.

⁷ Há 78.065.669 processos pendentes no Judiciário Brasileiro de acordo com os dados coletados até 30.04.2022 e divulgados pelo site do Conselho Nacional de Justiça. Informação disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso: 04 jul.2022

⁸ Art.5º, LXXVIII: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

a Constituição Republicana de 1891⁹, mantida na Lei nº 6.015/73 (Lei de Registro Público) em virtude da natureza *sui generis* e desencadeadora de muitas dúvidas.

Posteriormente, a gratuidade foi fixada em outras leis do ordenamento jurídico e no art. 226 da Constituição Federal de 1988 até a vigência da Lei nº 9.534/1997¹⁰, apontada como marco institucional da gratuidade nas serventias extrajudiciais.

Acontece que a gratuidade proporcionada perante o segmento notarial e registral é um assunto delicado, por não ser extensiva a todos os atos e por estar permeada de muitas questões econômicas e jurídicas acerca da real efetividade dessas gratuidades fixadas em lei.

A população, principalmente parte da comunidade jurídica, desconhece as peculiaridades do segmento e essa falta de informação faz com que as serventias extrajudiciais sejam vistas de forma distorcida, como instituições “ricas” ou “máquinas de fazer dinheiro”, o que não retrata a realidade das serventias existentes no Brasil em sua totalidade. Há sim, um verdadeiro desequilíbrio no sistema notarial e registral.

Cada Estado, de acordo com as condições financeiras, econômicas e tributárias, define por lei, os valores dos atos praticados nos cartórios e parte do valor pago pela população é repassado ao Poder Judiciário pelo exercício do Poder de Polícia, bem como para outras entidades públicas, para o custeio de suas próprias atividades, não gerando, em regra, nenhum benefício para a atividade e nem mesmo para o usuário do serviço.

Dos 26 estados brasileiros, apenas Alagoas, Rio Grande do Sul e Santa Catarina não possuem percentual de repasse das taxas cartorárias a outros órgãos públicos do Estado. Nos demais estados o percentual mínimo é de 6,54% pelo Distrito Federal e máximo de 54% pelo Estado de Goiás¹¹, comprometendo a arrecadação dos valores para a atividade principal dos cartórios e repercutindo no valor pago pelo usuário.

A gratuidade é limitada nos cartórios porque é desempenhada sob a forma privada e o Estado não repassa valores, salvo na condição de ressarcimento de alguns atos gratuitos do registro civil, como ação integrante de uma política pública e dentro das diretrizes fixadas pela Lei nº 9.534/97 e Provimento nº 81/2018 do Conselho Nacional de Justiça¹², podendo a integralidade dessa gratuidade comprometer a sustentabilidade e capilaridade da serventia, como mais adiante será exposto neste trabalho.

⁹ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24, de fevereiro de 1891, art.72, § 4º:” A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita”.

¹⁰ Altera diversas leis e estabelece a gratuidade aos atos necessários ao exercício da cidadania.

¹¹ Cartório em Números, 3. ed., 2021, p.154.

¹² Dispõe sobre a Renda Mínima do Registrador Civil de Pessoas Naturais.

Logo, a relevância social do tema está presente pelos seguintes motivos:

- a) o direito de acesso à justiça é um direito fundamental e humano assecuratório de outros direitos essenciais à dignidade humana como à saúde, educação, assistência social;
- b) a gratuidade nas serventias extrajudiciais democratiza o acesso à justiça em tempo necessário a cumprir sua função social e promover o desenvolvimento humano sustentável; e
- c) os atos produzidos nas serventias extrajudiciais repercutem em outros ramos do direito (cível, trabalhista, administrativo, tributário, empresarial etc.), na vida das pessoas e empresas, possibilitando alternativas para desafogar o judiciário e promover o desenvolvimento econômico do país.

Com efeito, pautado no amplo acesso à justiça por intermédio de outras instituições e prevenção de litígios defendidos por Cappelletti e Garth¹³ na terceira onda renovatória e pelos estudos reflexivos mais recentes acerca das demais ondas desenvolvidos por Kim Economides¹⁴ e *Global Access to Justice Project*¹⁵, será analisada a atuação das serventias extrajudiciais como agentes promotores do acesso à justiça e dignidade humana, uma vez que há no Brasil 13.272¹⁶ serventias distribuídas nos municípios brasileiros demonstrando sua capilaridade.

Os tabeliães e registradores estão inseridos no rol dos profissionais do direito mais bem capacitados para orientar juridicamente a população, são detentores de delegação do serviço público assegurada na Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 8.935/94, conferindo segurança jurídica às relações sociais.

Para compreender a essencialidade do tema, será feita no primeiro capítulo, uma retrospectiva dos direitos humanos sob a concepção tradicional relacionando-a com a visão crítica defendida por Boaventura de Souza Santos¹⁷. Em seguida, a evolução do conceito de acesso à justiça desde a visão tradicional às mudanças provocadas pelos estudos de Cappelletti e Gard¹⁸ e Santos¹⁹, passando ainda pela influência dos princípios do desenvolvimento humano sustentável até o acesso à justiça sob a perspectiva atual.

¹³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

¹⁴ Professor que trabalhou com Mauro Cappelletti no Projeto de Acesso à Justiça de Florença e durante mais de 10 anos desenvolveu e co-dirigiu com geógrafos o projeto interdisciplinar (*Access to Justice in Rural Britain Project* — Projeto de Acesso à Justiça na Grã-Bretanha Rural), examinando o acesso à justiça em comunidades rurais, sob o olhar do lado da oferta e demanda de serviços jurídicos.

¹⁵ Estudos retomados em 2019 pelo projeto *Global Access to Justice Project* em continuação aos trabalhos deixados por Cappelletti e Garth acerca das ondas renovatórias de acesso à justiça.

¹⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça Aberta**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?#. Acesso em: 07 jul. 2022.

¹⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2014.

¹⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2014.

No segundo capítulo, breve abordagem histórica e peculiaridades da atividade notarial e registral para entender para qual finalidade foi criada, quais interesses deveria atender e os motivos pelos quais foi inserida na política de gratuidade. Em seguida, serão apresentadas as hipóteses concretizadoras de dignidade humana e acesso à justiça no segmento.

O terceiro capítulo abordará a normatização federal e estadual acerca da gratuidade, o seu impacto nos cartórios e se há ou não promoção do acesso à justiça e à dignidade humana nas serventias extrajudiciais de Alagoas, de acordo com as informações extraídas do Fundo Notarial e Registral de Alagoas – FUNOREG, criado pela Lei Estadual nº 8.401, de 09 de abril de 2021.

Além disso, o trabalho representa uma inquietação pessoal de sua autora, que atua como interina em dois tabelionatos com atribuição exclusiva para notas, situados no município de Santa Luzia do Norte, no Estado de Alagoas e vivencia, cotidianamente, as dificuldades do acesso à justiça perante as serventias.

2 DIREITOS HUMANOS X ACESSO À JUSTIÇA

O propósito deste tópico é interrelacionar a visão tradicional dos direitos humanos com outras teorias e a partir desse debate refletir sobre o acesso à justiça, principalmente nas serventias extrajudiciais, como ferramenta protetora e garantidora dos direitos humanos num país como o Brasil, que possui uma boa parte da população pobre e marginalizada, invisível e discriminada.

2.1 TEORIA TRADICIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E AS VISÕES CRÍTICAS

Conceituar e estabelecer um histórico linear do processo de formação dos direitos humanos é uma tarefa difícil em virtude do conteúdo polissêmico advindo de debates históricos, econômicos, sociais, políticos e jurídicos, bem como pela velocidade de ascensão dos acontecimentos sociais e pensamentos ao longo da humanidade como a tradição humanista, direito romano, pensamento grego, cristianismo, idade média, cartas e declarações inglesas, iluminismo, revolução francesa, revolução tecnológica, dentre outros.

Suas bases filosóficas também passaram por transformações desde a ruptura do naturalismo para o contratualismo/positivismo e posteriormente o retorno ao jusnaturalismo sob novas perspectivas. Apesar dessas raízes históricas e filosóficas serem importantes para compreender as diversas teorias, para grande parte da sociedade os direitos humanos são aqueles previstos nos tratados e documentos nacionais decorrentes dos episódios marcantes entre a Primeira e Segunda Guerra Mundial, os quais geraram a internacionalização dos direitos humanos com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto de São José de Costa Rica.²⁰

Piovesan²¹ definiu esse movimento como recente, uma vez que surgiu após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de reconstruir os direitos humanos em resposta às atrocidades cometidas na época do nazismo e fascismo. Fase esta, marcada pela destruição e descarte humano, em que os atos eram praticados sob a égide das leis vigentes, numa concepção positivista, indiferente aos valores éticos e extremamente formal.

²⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 64.

²¹ *Ibid.*

Para a mesma autora²², caso nessa época existisse o sistema internacional, as violações poderiam ser prevenidas por um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos.

Comparato²³ ensina que a primeira fase de internacionalização dos direitos humanos teve início na segunda metade do século XIX e findou com a 2ª Guerra Mundial, manifestando-se basicamente em três setores: o direito humanitário, a luta contra a escravidão e a regulação dos direitos do trabalhador assalariado. No primeiro, visando minimizar o sofrimento de soldados prisioneiros, doentes e feridos, populações civis atingidas por um conflito bélico, surgiu a Convenção de Genebra de 1864, a partir da qual fundou a Comissão Internacional da Cruz Vermelha. No segundo, a luta contra a escravatura, surgiu o Ato Geral da Conferência de Bruxelas, de 1890, seguido, em 1926, por uma Convenção celebrada em Genebra, no quadro da Liga das Nações. E no último setor, dos direitos dos trabalhadores assalariados, foi criada a Organização Internacional do Trabalho, em 1919.

Ao sair da Segunda Guerra Mundial, a Declaração Universal de 1948²⁴ foi expressa de forma aberta para outros povos e trouxe em seu preâmbulo a luta pela defesa da dignidade humana como pressuposto da liberdade, da justiça e da paz; da democracia para o progresso econômico, social e cultural; da concepção comum dos direitos fixados na declaração do respeito e observância universal aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano.

A Declaração não tinha o condão de vincular juridicamente os Estados, mas foi um compromisso genérico entre os países com um ideal comum a diversas culturas do mundo, elaborada sob forte influência de tradições, pensamentos e filosofia do ocidente, servindo como instrumento internacional indutor para cada país observá-la ao instituir os direitos humanos em sua legislação de acordo com suas peculiaridades.

Nesse mesmo sentido, Sorto²⁵ reforça que a declaração só cuidou dos direitos civis e políticos de tradição liberal ocidental, deixando os direitos econômicos e sociais à margem, acrescentando ainda:

Não é a Declaração, contudo, um documento que parta do zero, do nada, do ponto de vista factual e instrumental. De efeito, de um lado está a maior tragédia da história da Humanidade, provocada pela insanidade de líderes que

²² PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

²³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 67.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 nov. 2021.

²⁵ SORTO, Fredys Orlando. Declaração Universal dos Direitos Humanos: autoridade, significado e natureza jurídica. **Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofia, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, ano 20, n. 40, p. 209-232, 2018. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/6570/5840>. Acesso em: 20 nov. 2021.

promoveram a partir dos seus Estados, alavancados por um positivismo jurídico perverso, a banalização do ser humano, revelando-se, além disso, totalmente possível a destruição da espécie a partir dos ensaios apocalípticos de Nagasaki e Hiroshima; de outro lado está o progressivo acúmulo de documentos originários do Direito interno ocidental consagrando direitos fundamentais, limitadores do poder absoluto de governantes.

É nesse contexto que Piovesan²⁶ complementa que houve um reencontro com o pensamento Kantiano e as concepções de moralidade, dignidade, Direito cosmopolita e paz perpétua para reconstrução dos direitos humanos. Pois, de um lado tinha-se a emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e, de outro, a nova feição do Direito Constitucional ocidental, aberto a princípios e a valores, com ênfase no valor da dignidade humana, intrínseco a cada pessoa, a qual deve existir como fim em si mesmo e jamais como meio para ser arbitrariamente usada para este ou aquele propósito.

Deste modo, não tem como aprofundar nos estudos de direitos humanos passando despercebido da classificação e característica que a doutrina costuma distinguir. Por exemplo, Garcia e Lazari²⁷, citam Georg Jellinek filósofo alemão, desenvolveu a teoria do “status” no final do século XIX que defendia que os direitos humanos para serem garantidos e concretizados deveriam ser traduzidos em normas estatais, visualizando o indivíduo diante de quatro “status” frente ao Estado:

- a) “status” de subordinação, em que o sujeito cumprindo os seus deveres levaria à implantação do direito de todos;
- b) “status” negativo, um conjunto de regras limitadoras da atuação do Estado frente ao indivíduo;
- c) “status” positivo, em que o Estado possui em conjunto de ferramentas disponíveis ao sujeito para que ele possa exigir para proteção dos seus direitos; e
- d) “status” ativo, o qual é um conjunto de prerrogativas para facilitar a atuação do indivíduo na construção e desenvolvimento do Estado.

A partir desta teoria, os direitos fundamentais foram agrupados em funções: direitos de defesa (vinculados ao valor da liberdade e com caráter negativo), direitos prestacionais (vinculados ao valor da igualdade e com atuação positiva do Estado) e direitos de participação.²⁸

²⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 67.

²⁷ GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de Direitos Humanos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, p. 94.

²⁸ GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de Direitos Humanos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, p. 94

Em 1979, o jurista Karel Vasak criou a teoria das gerações ligada aos elementos da revolução francesa: liberdade, igualdade e fraternidade correspondente a primeira, segunda e terceira geração, respectivamente.²⁹ Paulo Bonavides³⁰ defende a quarta: democracia direta, direito ao pluralismo, à informação, direitos ligados a biotecnologia e quinta dimensão: direito à paz.

A expressão geração encontra-se em desuso por passar ideia de substituição, como se os direitos substituíssem os outros. Por sua vez, a terminologia dimensão é mais aceita por permitir que os direitos humanos e fundamentais estejam em mais de uma dimensão/geração, não gerando isolamento e sim interrelacionamento entre as categorias e períodos históricos.

O reconhecimento dos direitos consagrados teve como ponto de partida os direitos civis e políticos e posteriormente os demais. Mesmo diante da classificação doutrinária dos direitos humanos, a concepção tradicional dos direitos humanos, apoiada nas premissas kantianas, foi reconhecida e apresentada com as características gerais a seguir elencadas, as quais, posteriormente, foram criticadas por algumas correntes: historicidade, dinamismo, universalidade, generalidade, inalienabilidade, imprescritibilidade, inviolabilidade, indivisibilidade, complementariedade, inter-relação, essencialidade, efetividade, relatividade e limitabilidade (relatividade em sentido estrito).³¹

Dentre as características citadas, a historicidade demonstra que os direitos humanos estão em constante evolução para atender às novas necessidades que o tempo e os povos exigem, não podendo ser banidos por configurar um retrocesso.

Bobbio³² afirma que:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não podem mais cair no esquecimento, serem revogados.

No que se refere à universalidade dos direitos, o grande desafio atual é ser universal na diversidade, pois a teoria tradicional atribui a todos os seres humanos os mesmos direitos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos³³, dotado de unicidade existencial e dignidade.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p.571.

³¹ GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. *Op. Cit.*

³² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.25.

³³ Uma corrente mundial defende a existência de um Direito Animal, estendendo a algumas espécies de animais direitos tipicamente humanos, como a vida e a vedação a experimentos científicos que coloquem em risco a saúde do ser vivo, como aconteceu na Índia com os golfinhos dada a sua elevada capacidade intelectual atestada por

Para os relativistas não há semelhanças entre os seres humanos a ponto de comportar generalizações. O que existem são múltiplas tradições culturais entre os países, que impedem a consolidação da universalidade, porque é preciso olhar para cada cultura local para compreender os direitos humanos, residindo o confronto entre as teorias da universalidade dos direitos humanos e do relativismo cultural.

Os relativistas defendem que a noção de direitos humanos está também relacionada ao sistema político, econômico, cultural, social e moral vigente em determinada sociedade em virtude das especificidades culturais e históricas que produzem os seus próprios valores, não podendo haver moral universal. Tanto é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), foi aprovada por unanimidade dos presentes, mas houve abstenções de alguns países.

Para Ramos ³⁴ a universalidade dos direitos humanos pode ser entendida em três planos: titularidade, temporal e cultura. O primeiro é universal porque seus titulares são os seres humanos, sem distinção de qualquer ordem. O segundo plano porque os homens os possuem em qualquer época da história e o último porque permeiam todas as culturas humanas, em qualquer parte do globo.

Para o autor³⁵, as objeções à universalidade aparecem sob alguns critérios, como o filosófico que se funda na:

- a) existência de diversas percepções valorativas do mundo, na qual nada é universal;
- b) no argumento da falta de adesão dos estados, seja ela formal ou através de um engajamento prático, onde alguns Estados aderem aos instrumentos internacionais de direitos humanos apenas para fins de política externa, sem que aceitem praticar a proteção de direitos humanos no cotidiano de seus povos;
- c) no argumento geopolítico em que o uso seletivo do discurso de proteção de direitos humanos como um elemento da política de relações exteriores por Estados, mostrando-se incoerentes na defesa de direitos humanos quando está em jogo os seus interesses políticos e econômicos;
- d) argumento cultural que está relacionado às diferenças culturais, focadas na relação do homem e sua comunidade, existente na cultura ocidental e muito diferente das culturas africana e asiática em virtude dos seus diferentes processos de desenvolvimento históricos, com valores culturais específicos; e

estudos científicos. GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. Manual de Direitos Humanos. 2. ed. Salvador: JusPodivm, p. 48.

³⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 20.

³⁵ *Ibid.*

e) argumento desenvolvimentista, existente nos países latino-americanos, que sustenta que os direitos humanos exigem um estágio ulterior de desenvolvimento para sua correta proteção e implementação.

Dito isto, os debates entre relativistas e universalistas residem nas suas convicções. Para os últimos, invocam uma visão hegemônica da cultura eurocêntrica ocidental ou nas palavras de Piovesan³⁶, um “canibalismo cultural”. Já os relativistas, em nome da cultura de cada país estariam acobertando graves violações a direitos humanos.

Com efeito, na visão tradicional da teoria, os direitos humanos foram um desdobramento natural do pensamento liberal existente na Europa em que o núcleo duro desses direitos são as ideais de liberdade individual e igualdade formal, fruto do liberalismo clássico. E ainda, que os direitos humanos são aqueles inerentes ao homem enquanto condição para sua dignidade e a previsão em documentos internacionais é assecuratória dos direitos.

A principal característica dessa tradição de acordo com Bragato³⁷ é o empoderamento dos indivíduos por meio da concessão de direitos decorrentes da autonomia e do exercício do livre-arbítrio, decorrentes de sua racionalidade. E continua:

Nessa tradição, os direitos humanos são considerados um projeto moral, jurídico e político criado na Modernidade Ocidental e que, depois de ter sido suficientemente desenvolvido e amadurecido, foi exportado ou transplantado para o resto do mundo. Como consequência, as origens dos direitos humanos têm pouco ou nada a ver com a história e a racionalidade dos povos não ocidentais.³⁸

Boaventura de Sousa Santos³⁹, sociólogo português e defensor das lutas pela igualdade e direitos dos oprimidos, preocupado em superar debates entre universalistas e relativistas, defende a partir da transformação cosmopolita dos direitos humanos, um diálogo intercultural, no qual as culturas dialogam sem que uma se sobreponha à outra, unam características e consigam intercambiar conhecimento, pois todas as culturas possuem concepções distintas de dignidade humana, são incompletas e problemáticas. Defende ainda, a importância de valorizar o conhecimento produzido nos países periféricos, ou seja, um conhecimento do sul e não apenas do norte.

³⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019, p.74.

³⁷ BRAGATO, Fernanda. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 1, p. 201-230, jan. /abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5548>. Acesso em: 20 nov. 2021.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos direitos humanos. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, p. 7-34, 2001, p. 19.

Para o autor⁴⁰ há versões diferentes de dignidade, algumas mais amplas que outras, citando como exemplo, a situação da modernidade ocidental que se desdobrou em duas concepções e práticas de direitos humanos divergentes – a liberal e a marxista. Uma dava prioridade aos direitos civis e políticos e a outra priorizada os direitos sociais e econômicos, indagando ao final, qual delas se propunha a um círculo de reciprocidade mais amplo?

As epistemologias defendidas por Santos⁴¹ permitem um olhar diferenciado para os marginalizados e para os países periféricos, vez que foram deixados à margem pelas epistemologias dominantes, conceituadas pelo autor como pensamento abissal. Reforça a importância de atrair olhares do mundo para o conhecimento produzido pelo sul⁴² e não apenas do norte sob pena de cometer um epistemicídio.

Na mesma linha de defesa de um direito justo, solidário e democrático, Herrera Flores⁴³ prima por uma ordem contemporânea aberta a partir dos questionamentos: o que são os direitos humanos, por que e para quê direitos? Com essas perguntas pretende distinguir o plano da realidade chamado “direitos humanos”, o plano das razões que justificam sua existência e dos fins pretendidos com eles e através deles:

Para a reflexão teórica dominante, os direitos “são” os direitos; quer dizer, os direitos humanos se satisfazem tendo direitos. Os direitos, então, não seriam mais que uma plataforma para se obter mais direitos. Nessa perspectiva tradicional, a ideia do “quê” são os direitos se reduz à extensão e à generalização *dos direitos*.

A ideia que inunda todo o discurso tradicional reside na seguinte fórmula: o conteúdo básico dos direitos é o “direito a ter direitos”. Quantos direitos! E os bens que tais direitos devem garantir? E as condições materiais para exigí-los ou colocá-los em prática? E as lutas sociais que devem ser colocadas em prática para poder garantir um acesso mais justo a uma vida digna?

Estamos diante de uma lógica bastante simplista que, contudo, tem consequências muito importantes, pois conduz a uma concepção “*a priori*” dos direitos humanos. Se estamos atentos, essa lógica nos faz pensar que temos os direitos mesmo antes de ter as capacidades e as condições adequadas para poder exercê-los. Desse modo, as pessoas que lutam por eles acabam desencantadas, pois, apesar de nos dizerem que *temos* direitos, a imensa maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condições materiais para isso.⁴⁴

⁴⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos direitos humanos. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, p. 7-34, 2001.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² A diferença entre países do sul e norte foi a forma didática escolhida por Boaventura para defender a sua teoria. Para ele, países do sul eram os do terceiro mundo ou subdesenvolvidos como latino-americanos, asiáticos, africanos. E os do norte eram os países europeus, EUA e outros. São os saberes nascidos e forjados ao calor das lutas contra o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado.

⁴³ HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

⁴⁴ HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 27.

A teoria do autor⁴⁵ leva a um mergulho reflexivo acerca dos direitos humanos como processos institucionais e sociais que possibilitam a abertura e consolidação de espaços de luta por condições materiais e imateriais mais justas para o acesso aos bens necessários à existência da dignidade. Os direitos não são concedidos pelos Estados ou ordem internacional, mas conquistados pelas citadas lutas. Adverte que a teoria tradicional luta por uma universalidade abstrata em que os habitantes dos mundos periféricos seriam forçados a se encaixar.

Nessa situação, os movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos são molas propulsoras pras as transformações sociais porque são vozes de uma população sufocada pelo monopólio da classe dominante, privada da sua diversidade histórica e liberdade de expressão. Esses organismos podem apresentar um caminho emancipatório em relação aos valores e aos processos de divisões sociais hegemônicos, possibilitando ser vista uma realidade e legitimado um direito.

Para tanto, todos precisam dispor de condições materiais e imateriais concretas⁴⁶ para se alcançar a dignidade porque a existência de uma norma não quer dizer acesso aos bens. No Brasil há previsão de direitos e instrumentos de garantia na Constituição Federal, os quais não são tão acessíveis à população por motivos econômicos, jurídicos, sociais ou de política pública.

Santos⁴⁷ e Herrera Flores⁴⁸ comungam do mesmo pensamento de que os direitos humanos foram os impostos por países hegemônicos do ocidente e não pelos que sofreram o processo de colonização, devendo haver respeito ao multiculturalismo. Entretanto, para Santos⁴⁹ os direitos humanos são emancipatórios e para Herrera Flores⁵⁰ são de resistência.

O Brasil teve tais direitos impulsionados por uma realidade histórica com muitas resistências contra a estrutura dominante econômica, social, militar, conservação da ordem escravocrata, como as rebeliões, insurreições e revoltas coloniais deixando marcas até a atualidade.

Com a redemocratização do país nas últimas décadas, as vozes da população ou de minorias são representadas por diversos movimentos sociais, os quais na visão de Herrera

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. 33.

⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2014.

⁴⁸ HERRERA FLORES, Joaquín. *Op. Cit.*

⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Op. Cit.*

⁵⁰ HERRERA FLORES, Joaquín. *Op. Cit.*

Flores⁵¹ não necessários aos caminhos emancipatórios, mostrando uma realidade viva e periférica com tantas violações aos direitos humanos e à Constituição Federal de 1988.

Por meio dos movimentos sociais é possível também observar que no Brasil há um “sul” de Santos⁵² que precisa ser visto e amparado, como a situação dos Estados do norte/nordeste comparada com os da região sul brasileira; como a capital e os outros municípios dentro do Estado de Alagoas.

Registre-se que cada vez mais há participação de diversos representantes da sociedade, seja no âmbito judicial através dos institutos do *amicus curiae* e audiência pública evitando a aplicação mecânica da norma, seja no âmbito administrativo, com os movimentos sociais na elaboração de políticas públicas. Por exemplo, os observatórios sociais, em especial, o do Judiciário abriram espaços para que grupos e/ou movimentos sociais apresentassem suas realidades e serem sujeitos de direitos perante o Judiciário, como ocorreu com a edição da Resolução CNJ nº 425, de 08/10/2021⁵³.

Essa abertura permite à sociedade civil propor iniciativas em direitos humanos e a implementação de medidas concretas que promovam a dignidade da pessoa humana sejam efetivadas, através de atos normativos que possam atender os anseios da população.

2.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS

No tópico anterior vimos que a dignidade da pessoa humana se tornou um princípio-valor presente em diversos documentos constitucionais e internacionais, como pressuposto de que cada ser humano possui um valor intrínseco, passando por inúmeras concepções históricas, religiosas, filosóficas, políticas, bioéticas e jurídicas.

No Brasil, a dignidade está prevista no inciso III do artigo 1º da Constituição Brasileira de 1988, como fundamento do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais e humanos existentes.

⁵¹ HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009

⁵² SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos CEBRAP**, p. 71-94, 2007.

⁵³ Instituí, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.

De acordo com Barroso,⁵⁴ na Roma antiga, a dignidade humana era vista como status pessoal, representando a posição política ou social derivada de titularidade de funções públicas ou como reconhecimento geral de realizações pessoais ou de integridade moral de alguns indivíduos. Sob a perspectiva religiosa encontrada nos evangelhos, era vista como elementos de individualismo, igualdade, solidariedade. Em relação às origens filosóficas, cita que Marco Túlio Cícero foi o primeiro autor a utilizar a expressão “dignidade humana”, associado à razão e capacidade de tomar livremente decisões morais, além das contribuições dos contratualistas Hobbes, Locke e Rosseau com as ideias de direito natural, liberdade e democracia, respectivamente. Afirmar ainda que, no iluminismo o conceito de dignidade ganhou impulso com Immanuel Kant, defensor da tese que cada ser racional e cada pessoa existe como um fim em si mesmo, e não como um meio para o uso discricionário de uma vontade externa.

As ideias e conceitos Kantianos que tiveram maior influência nos estudos sobre dignidade humana ao redor do mundo foram sintetizadas por Barroso⁵⁵:

Condensada em uma única proposição, elas podem ser assim enunciadas: a conduta moral consiste em agir inspirado por uma máxima que possa ser convertida em lei universal; todo homem é um fim em si mesmo, e não deve ser instrumentalizado por projetos alheios; os seres humanos não têm preço nem podem ser substituídos, pois eles são dotados de um valor intrínseco absoluto, ao qual se dá o nome de dignidade.

Na reconstrução de um mundo moralmente devastado pelos horrores do fascismo e Segunda Guerra Mundial como afirmado pelo autor⁵⁶, a dignidade humana foi incorporada ao discurso político dos países vencedores do conflito e, posteriormente incorporada ao discurso jurídico devido a dois fatores: o primeiro, a inclusão em diferentes documentos internacionais e constituições nacionais; o segundo fator, a ascensão de uma cultura jurídica pós-positivista, que reaproximou o direito da moral e da filosofia política, atenuando a separação radical imposta pelo positivismo pré Segunda Guerra.

Barzotto lembra que na trilogia da Revolução Francesa - liberdade, igualdade e fraternidade, marco da civilização moderna e inspiração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a fraternidade teve tímida lembrança comparada aos demais. Um dos motivos citados pelo autor está ligado a ideia da liberdade e igualdade serem invocados como direitos por pessoas e grupos e a fraternidade a ideia de dever. A fraternidade conduz ao espírito de assumir o “dever” em relação ao livre desenvolvimento da personalidade do outro, o que para uma

⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico a luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.14-19.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

sociedade individualista é extremamente difícil, pois os deveres vinculatórios entre as pessoas cedem diante dos direitos, os quais são exigidos para si geralmente e não para os outros.⁵⁷

Machado⁵⁸ cita que na contemporaneidade, os ordenamentos jurídicos, em especial o preâmbulo da Constituição Brasileira⁵⁹, há demonstração que para consagração de direitos e valores, há um “projeto da modernidade”, o resgate do princípio da fraternidade, o qual traz mais força na construção de direitos, pois há um compromisso de alcançar uma sociedade fraterna, não somente direitos de liberdade e igualdade, mas também de fraternidade (solidária) na garantia do exercício de direitos sociais e individuais e da consagração de valores como a liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça.

Sarlet⁶⁰ discorre acerca das dimensões da dignidade da pessoa humana:

Para além disso, não se poderá olvidar — também nesta perspectiva — que a dignidade da pessoa humana (assim como os direitos fundamentais que lhe são inerentes) aponta — de acordo com a lapidar lição de Gomes Canotilho — para a idéia de uma comunidade constitucional (republicana) inclusiva, necessariamente pautada pelo multiculturalismo mundivisional, religioso ou filosófico e, portanto, contrária a qualquer tipo de “fixismo” nesta seara, e, para além disso, incompatível com uma compreensão reducionista e até mesmo “paroquial” da dignidade.

Certamente um dos papéis centrais do Direito e da Filosofia do Direito é o de assegurar, por intermédio de uma adequada construção e compreensão da noção de dignidade da pessoa humana, a superação de qualquer visão unilateral e reducionista e a promoção e proteção da dignidade de todas as pessoas em todos os lugares.

Para André de Carvalho Ramos⁶¹ dignidade consiste na:

Qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, bem como assegura condições materiais mínimas de sobrevivência. Consiste em atributo que todo indivíduo possui, inerente à sua condição humana, não importando qualquer outra condição referente à nacionalidade, opção política, orientação sexual, credo etc.

⁵⁷ BARZOTTO, Luiz Fernando. Fraternidade: uma aproximação conceitual. *In*: MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; JABORANDY, Clara Cardoso Machado; BARZOTTO, Luciene Cardoso (org.). **Direito e Fraternidade**: em busca da concretização. Aracaju: EDUNIT, 2018. p. 79-89.

⁵⁸ MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A Fraternidade como Categoria Jurídica**: fundamentos e alcance. Curitiba: Appris, 2017, p. 103.

⁵⁹ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2021.

⁶⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 9, n. 1, p. 361-388, 2007.

⁶¹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 58.

Diante das diversas contribuições provenientes dos pensamentos filosóficos e jurídicos acerca da dignidade humana, cabe ao Direito a efetivação da dignidade humana, sendo necessário compreender as três dimensões da pessoa humana: a ontológica, cultural e processual. A primeira sob a influência da teoria de Immanuel Kant são os bens necessários e essenciais para a existência humana independente das especificidades sociais ou econômicas. A segunda são os valores de cada sociedade carrega no tempo conforme condições econômicas, políticas e culturais, sendo necessário o amplo diálogo para a promoção multicultural das concepções distintas de dignidade humana. E a última envolve os pressupostos normativos fundamentais para que possa ser assegurada pelo Estado, ou seja, a atividade jurisdicional deve ser exercida de modo a atender aos fins sociais e possibilitar a maior inclusão social para combater as desigualdades materiais.⁶²

Quando a Constituição Federal de 1988 foi proclamada já integrava a Organização das Nações Unidas (ONU) e na época atribuiu ao Estado, principalmente ao Poder Judiciário, o dever de respeitar e cumprir a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa, por meio do fortalecimento do acesso à Justiça previsto no inciso XXXV do artigo 5º da norma constitucional e Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), centralizando o homem no sistema jurídico, impossibilitando que normas fossem interpretadas de modo destoante desta perspectiva.

A dignidade humana ligada ao direito de personalidade, ponto de partida para outros direitos reconhecidos pela CF/88, ainda quando vigente o Código Civil Brasileiro de 1916⁶³ passou por uma trajetória sob viés histórico, cultural, social, econômico e jurídico. As transformações ocorridas na sociedade brasileira evidenciaram que o direito de personalidade previsto na norma civil de 1916 não podia continuar o mesmo, pois foi consagrado sob uma perspectiva patrimonialista. Com a vigência do Código Civil de 2002 houve uma preocupação mais voltada a proteção do homem desencadeando uma constitucionalização de direitos, o que não quer dizer também que seja uma sociedade imune de violações de direitos, pobreza, alargamento entre as classes sociais que impacta os Direitos Humanos.

A obra *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos, publicada na década de 30, retrata um pouco o que foi mencionado acima: uma família castigada pela seca, vive miseravelmente em

⁶² CAMBI, Eduardo; PADILHA, Elisângela. Dimensões da dignidade da pessoa humana. 2016. **Revista de Direito Privado**, v. 71, p. 111-128, nov. 2016. Acesso em: 24 jun. 2022.

⁶³ Capítulo II. Os Direitos da Personalidade, inserido na Parte Geral do Livro 1 – Pessoas, da Lei nº 10.406/02 do Código Civil que assegura o direito de personalidade aos nascidos com vida.

busca de melhores condições de vida e trabalho. O personagem Fabiano e sua família transmitem o sentimento de exclusão e não pertencimento social, pois não conseguem ter a assistência mínima do Estado, como os direitos à vida, à integridade física e outros direitos básicos.

Uma história tão real, comovente e aplicada no cotidiano, mesmo existindo uma norma mais moderna que insere o homem como sujeito de direitos, nos remete mais uma vez a reflexão de Herrera Flores⁶⁴: “por que e para que Direitos”?

Muito embora os significativos avanços obtidos com a CF/88, o Estado em muitos aspectos não consegue cumprir integralmente o seu papel e há muitos cidadãos vivendo em condições precárias, sendo explorados, considerados invisíveis, inexistentes ou ainda tendo os seus direitos negados por parte do poder público. Ou seja, a realidade vivida por Fabiano e sua família ainda perdura pelo Brasil.

Mais uma vez adotando o que Santos⁶⁵ e Herrera Flores⁶⁶ defendem, percebe-se que não basta o Direito se adaptar às transformações sociais com a criação de normas. É preciso mecanismos efetivos e rápidos para garantir o máximo de igualdade.

Observa-se que conceituar dignidade humana esbarra na mesma dificuldade da definição dos direitos humanos, por haver vários significados. Não tem como medir ou avaliar sua extensão. Contudo, didaticamente e de maneira útil ao cotidiano dos cartórios, Pequeno⁶⁷ discorre que ainda que possa parecer complexa ou imprecisa, sempre é possível perceber quando a dignidade humana é negada, violada ou esquecida. E simplesmente ao defendê-la e promovê-la torna-se o bastante para tornar vida social menos injusta:

Portanto, mesmo que esse termo se revele pouco claro ou mesmo indefinível, parece evidente que somos capazes de reconhecer um comportamento ou uma situação em que a dignidade é atingida. Assim, é o que acontece, por exemplo, quando constatamos o sofrimento de pacientes em filas de hospitais públicos, a condição de exclusão a que são submetidos os mendigos e as crianças em situação de risco, o drama dos desempregados e outros marginalizados sociais. Quando defendemos os direitos desses indivíduos, nós o fazemos sempre em nome de uma dignidade que foi negada, esquecida, violada. Desse modo, os

⁶⁴ HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2014.

⁶⁶ HERRERA FLORES, Joaquín. *Op. Cit.*

⁶⁷ PEQUENO, Marconi J. P. O fundamento dos direitos humanos. Educando em direitos humanos. *In*: Ferreira, Lúcia de Fátima Guerra; Zenaide, Maria de Nazaré Tavares; Náder, Alexandre Antonio Gili (org.). **Educando em direitos humanos: Fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2017/04/EducandoEmDireitosHumanosV1.pdf#page=26>. Acesso: 21 jun. 2022.

direitos humanos são considerados fundamentais porque são indispensáveis para que a pessoa possa viver com dignidade.⁶⁸

Os usuários dos serviços notariais e registrais são desde aqueles considerados analfabetos até os mais letrados. Para muitos, por exemplo, que acham que a certidão de nascimento, expedida pelo registro civil de pessoas naturais, é apenas um documento necessário para tirar uma identidade, ao ter o direito de ser inserido numa política pública assistencialista negado ou não conseguir obter no Sistema Único de Saúde - SUS, perceberá que sua dignidade está sendo violada. Nesse caso, entenderá o seu direito e o valor da sua dignidade.

É por isso que a visão do usuário do serviço notarial e registral acerca de dignidade humana ou acesso à justiça é diferente do tradicional acesso ao órgão do Judiciário, por ser materializado de forma prática e objetiva. No balcão de cartório, por exemplo, dignidade humana poderá ser obtida pela alteração do nome na condição de transgênero, inclusão do sobrenome familiar, obtenção de moradia por meio de regularização, por serem necessidades inerentes aos seres humanos que são privados de um lugar no mundo.

Por outro lado, o simples reconhecimento de firma num contrato particular de compra e venda de imóvel no interior é suficiente para satisfazer o direito de moradia etc. Essas são algumas das hipóteses de dignidade proporcionada perante os cartórios e necessários ao desenvolvimento humano sustentável abordado no tópico a seguir.

2.3 DIREITO HUMANO SUSTENTÁVEL E O REFLEXO NA PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Discorrer acerca da relação entre direito ao desenvolvimento sustentável e direito de acesso à justiça é importante por ser via hábil a reduzir as desigualdades materiais de acesso aos bens constitucionalmente garantidos para ter um mínimo de dignidade.

O direito ao desenvolvimento sustentável teve sua previsão iniciada por volta da década de 70, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano⁶⁹ e posteriormente em outros pactos internacionais, constituindo um programa de ação a ser implementado por diversos países.

⁶⁸ PEQUENO, Marconi J. P. O fundamento dos direitos humanos. Educando em direitos humanos. *In*: Ferreira, Lúcia de Fátima Guerra; Zenaide, Maria de Nazaré Tavares; Náder, Alexandre Antonio Gili (org.). **Educando em direitos humanos: Fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2017/04/EducandoEmDireitosHumanosV1.pdf#page=26>. Acesso: 21 jun. 2022, p.25.

⁶⁹ Realizada em Estocolmo em 1972.

A partir do momento que a dignidade humana passou a ser fundamento para os direitos humanos no pós-guerra, surgiram desafios para encontrar formas eficientes de proteção aos referidos direitos, minimizar a pobreza gerando emprego, garantir a igualdade, diversidade cultural, liberdade, desenvolvimento e justiça social. Por outro lado, mesmo com acordos internacionais em busca do desenvolvimento econômico, alguns países saíram da guerra com suas economias destruídas, desigualdade econômica, social, cultural e política extremas.

Num primeiro momento pensava-se que uma nação desenvolvida seria aquela que tivesse maior produção de riqueza, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB). Entretanto, a realidade demonstrou que esse paradigma não levava ao resultado esperado, sendo necessário alterá-lo diante de transformações econômicas, sociais, culturas díspares ao redor do mundo.⁷⁰

A consolidação da expressão desenvolvimento sustentável ocorreu no Relatório de Brundhland em 1987⁷¹ sob o título “Nosso futuro comum” pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (1988), como crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e em desenvolvimento que estavam explorando de forma devastadora a natureza para obter o progresso econômico. O referido relatório apresenta o seguinte conceito: "desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades"⁷². No Brasil, a expressão desenvolvimento sustentável teve sua previsão no artigo 225, caput da CF/88.

Para Sen⁷³, o desenvolvimento econômico é afetado por outros fatores ligados ao bem-estar da população como saúde, habitação, moradia, educação. O autor relaciona a melhoria de vida dos indivíduos ao fortalecimento de suas liberdades (política, econômica, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora) por entender que o desenvolvimento de uma sociedade está diretamente ligado a maior amplitude de liberdade das pessoas que vivem nela. Assim, a pobreza não é ter pouca renda, mas privações de capacidades. Aumentar o PIB é bom, mas não significa desenvolvimento.⁷⁴

Sachs⁷⁵ afirma que o desenvolvimento sustentável, numa perspectiva normativa (ética), visa prosperidade econômica, inclusão e coesão social, sustentabilidade ambiental e boa

⁷⁰ PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

⁷¹ A ONU e o meio ambiente. **Nações Unidas Brasil**, 16 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 22. jun. 2022.

⁷² *Ibid.*

⁷³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

⁷⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000, p. 10

⁷⁵ SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável**. Lisboa: Actual, 2017, p.10.

governança pelos governos e empresas. Devendo ainda, o desenvolvimento sustentável, ter uma abordagem holística, no sentido de que a sociedade deve buscar objetivos simultaneamente econômicos, sociais e ambientais, os quais são resumidos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) que promovem o crescimento econômico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável.

Em 2015, com o objetivo de cumprir um conceito de Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS) além do crescimento econômico, a Organização das Nações Unidas definiu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e em 2018, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Agenda 2030, adotada inclusive pelo Brasil por meio do Decreto nº 8.892/16⁷⁶, responsável pela criação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) para adequar os objetivos a realidade brasileira.

Tais ODS surgiram das experiências dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio propostos em 2000 e da Rio+20 realizada em 2012⁷⁷, os quais deram novo impulso global e promoveram uma atmosfera voltada para a resolução de conflitos que contribua para a implementação das normas nacionais e internacionais⁷⁸.

É possível afirmar que os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável estão intrinsecamente ligados aos três pilares do desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental, correspondendo aos valores da liberdade, igualdade e solidariedade.

Em virtude das ações da agenda 2030 estarem voltadas não apenas ao desenvolvimento, mas à efetivação dos direitos humanos⁷⁹, foi recepcionada pelo Poder Judiciário Brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Justiça, tendo como marco inicial a criação do Comitê Interinstitucional da Agenda 2030⁸⁰ para avaliar a integração das metas do Poder Judiciário às metas e indicadores dos ODS da Agenda 2030.

⁷⁶ Os ODS, metas e indicadores compatíveis com a realidade nacional foram atribuídas ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgãos que exercem a função de assessoramento permanente da CNODS no âmbito de sua estrutura de governança.

⁷⁷ OLIVEIRA, Marielza. **O desenvolvimento humano sustentável e os objetivos de desenvolvimento do milênio**. Recife: Desenvolvimento Humano no Recife, Atlas Municipal, [s.d.]. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/doc/analiticos/desenvolvimentohumano.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

⁷⁸ SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável**. Lisboa: Actual, 2017, p. 256.

⁷⁹ CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; LIMA, Rafaela de Deus. Relação entre o tripé do desenvolvimento sustentável e as dimensões dos Direitos Humanos na Agenda 2030. **Revista Argumentum**, Marília-SP, v. 22, n. 3, p. 1027-1045, 2021. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1656>. Acesso em: 29 maio 2021.

⁸⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 133 de 28 de setembro de 2018**. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/272>. Acesso em: 29 maio 2021.

As serventias extrajudiciais, como auxiliares do Poder Judiciário, foram inseridas nessa proposta em 14 dos 17 ODS da Agenda 2030, especial o ODS16, demonstrando a sua essencialidade no processo de implementação da agenda 2030, como responsáveis pela prática de atos indispensáveis à sociedade.⁸¹ Por exemplo, os ODS 1, 2, 3 e 4 são efetivados com as expedições das certidões de nascimento e óbito dos cidadãos para que possam ser incluídos nas políticas públicas de saúde, educação, assistência social por ser requisito para obter CPF, identidade e ser civilmente identificado perante os órgãos públicos. A certidão de óbito ajuda a combater fraudes perante o INSS e como dados para elaboração de censo e políticas públicas na erradicação da pobreza.

É aqui que reside a importância da análise entre a atuação das serventias extrajudiciais na desobstrução da Justiça, por meio da sua capilaridade no país (situadas em todos os municípios), agentes multiplicadores da paz (ODS16), função preventiva de litígios e ponte entre a voz do usuário do serviço e Poder Judiciário para que novas ações e políticas aumentem o acesso à justiça, tornando-se instituições transparentes, ágeis e eficazes, como também instrumento de mediação e resolução de conflitos.

Outra solução importante aos problemas vivenciados pela minoria, em busca de acesso à justiça como direito humano sustentável, foi a criação dos Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário em 2020⁸², considerado um fórum interdisciplinar de caráter nacional, criado para ser canal permanente de diálogo entre o Judiciário e a sociedade civil para acompanhamento de questões estratégicas envolvendo diversos temas de direitos humanos. Sobretudo no que se refere à democratização do acesso à justiça, ao combate da violência institucional, às garantias dos direitos dos jurisdicionados e à proteção de pessoas em situação de risco, subsidiando a atuação do Conselho Nacional de Justiça na efetivação desses direitos no âmbito dos serviços judiciários.

É trazer a voz da sociedade civil para propor iniciativas a serem adotadas por toda a justiça brasileira em matéria de direitos humanos. É permitir às pessoas acessarem o Poder Judiciário independente de questões econômicas, sociais e pessoais, proporcionando o

⁸¹ Exemplos de atos praticados pelas serventias extrajudiciais: , tais como: certidões de nascimento, óbito, atas notariais e usucapião, emissão de CPFs, abertura de CNPJ, registros à margem da matrícula do imóvel de autorização ou lavra para exploração de água, registros de contratos bancários, casamentos, alteração de nome e gênero, registro em cartório de Planos de mitigação, adaptação, redução de impactos e alerta precoce em relação aos impactos adversos da mudança do clima , área de marinha, indígenas e quilombolas, divórcios, inventários, procurações, união estável, apostilamentos, conciliação e mediação, protestos, recuperação de crédito e outras escrituras públicas

⁸² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 190 de 17 de setembro de 2020**. Institui o Grupo de Trabalho denominado “Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário” e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3483>. Acesso em: 21 nov. 2021.

atendimento das necessidades que estão em constante mutação e a construção de um Direito mais equilibrado.

É difícil conceber a ideia de desenvolvimento sustentável em qualquer de suas três dimensões sem incorporar a justiça no seu conceito amplo, do qual as serventias extrajudiciais fazem parte, como um elemento essencial⁸³ para zelar pelos direitos dos cidadãos, motivo pelo qual a (re)conceituação da expressão “acesso à justiça” definida por Cappelletti e Garth⁸⁴ não era simples, por estar sujeita a constante reflexão visando ampliar o desenvolvimento.

2.4 (RE)CONCEITUAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

Este tópico abordará as causas da crise do Judiciário e alternativas criadas a partir da reconceituação do próprio significado de acesso à justiça apresentado nos estudos de Cappelletti e Garth, bem como a influência dos pensamentos e críticas de Boaventura de Souza Santos acerca do tema.

2.4.1 Crise no Judiciário

O liberalismo dos séculos XVIII e XIX, influenciado pela filosofia do individualismo, era contrário à interferência Estatal nas relações individuais. Figurava o Estado mínimo, em que não cabia ao poder público interferir nas relações da sociedade civil para garantir direitos. Nesse período, os ideais de liberdade e igualdade disseminados pela Revolução Francesa eram garantidos apenas em termos formais e o acesso à justiça era compreendido apenas como ao órgão do Poder Judiciário ou o direito de propor ou contestar a ação.

O direito era desvinculado de valorações de ordem moral, política, sociológica e filosófica, ou seja, só eram consideradas jurídicas as exortações baseadas na interpretação do sentido literal da norma positivada. O juiz era considerado apenas como “boca da lei”.

No entanto, a passagem do liberalismo para o Estado do Bem-estar Social, desencadeou desigualdades sociais e econômicas, impulsionando exponencialmente o Estado a efetivar os direitos reconhecidos socialmente como saúde, educação, coletivos, pois o conceito

⁸³ CAMPOS, Álisson Thiago de Assis; BRASIL, Deilton Ribeiro; MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues. Desenvolvimento Sustentável e Acesso à Justiça: o Living Law entre o empoderamento jurídico e o exercício judicial da cidadania ambiental. **Novos Direitos**, p. 9, 2018.

⁸⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

de acesso à justiça estava ligado à capacidade do estado de efetivar esses direitos, resultando na explosão da litigiosidade.

Sobre o protagonismo do Poder Judiciário no processo de transição do modelo social europeu para o modelo democrático de direito, Nomizo⁸⁵ cita Santos:

O protagonismo dos tribunais emerge desta mudança política por duas vias: por um lado, o novo modelo de desenvolvimento assenta nas regras de mercado e nos contratos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um judiciário eficaz, rápido e independente; por outro lado, a precarização dos direitos econômicos e sociais passa a ser um motivo de procura do judiciário. Muita litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde etc.).

A promulgação da Constituição de 1988, após a transição do Estado autoritário para o Estado Democrático de Direito, previu no seu preâmbulo um sistema político baseado em valores, principalmente num contexto pós-positivista, marcado pela normatividade dos princípios, diferença entre regras e princípios e pelo desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana, no qual resultou elevada procura aos tribunais para minimizar as barreiras econômicas, sociais e culturais.

Acresça-se ainda que a Constituição Brasileira⁸⁶ ao prever como um dos seus pilares a dignidade da pessoa humana, obrigou ao Estado a respeitar e cumprir este valor, principalmente pelo Poder Judiciário, o qual vem ao longo dos anos implementando ações para minimizar o excesso de judicialização gerado pela sociedade e viabilizar o direito fundamental e humano de acesso à Justiça previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal⁸⁷ e artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁸⁸.

A judicialização nasceu no final do século XX, em virtude das consequências sociais da política econômica adotada na América Latina e seguida pelo Brasil, consistente na busca da estabilização monetária, tomando-a como base e justificativa para promover a abertura

⁸⁵ NOMIZO, Sílvia Leiko. **Direito à assistência jurídica gratuita e integral**: o acesso à justiça democrático e emancipatório. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília, 2017. Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/handle/11077/1697>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁸⁶ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;

⁸⁷ Art. 5º, XXXV. A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

⁸⁸ Art. 10. Todas as pessoas têm direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública julgada por um tribunal independente e imparcial em determinação dos seus direitos e obrigações e de qualquer acusação criminal contra elas.

comercial, revogar monopólios públicos, privatizar serviços essenciais e implementar projetos de desconstitucionalização de direitos.⁸⁹

Acontece que os estudos apresentados pelos coordenadores do Projeto de Florença geraram vários debates pelo mundo, além do relatório realizado pelo Banco Mundial sobre o setor judiciário na América Latina e Caribe,⁹⁰ estimulando reformas políticas, econômicas, sociais e jurídicas. Para a eficiência de um modelo econômico era necessário um Estado forte, com instituições sólidas e eficazes, principalmente o Judiciário, o qual poderia exercer um papel facilitador ou dificultador para expansão da economia através das decisões judiciais.

A crise na Justiça foi agravada porque ao longo da história a função de julgar sempre foi mais importante que conciliar, fruto de uma cultura litigante. E ainda, o elevado número de litígios sem conflitos ou de baixa intensidade, bem como a atuação do Judiciário com temas ligados à saúde, política com os quais tinham pouca familiaridade, mas era de extrema repercussão social, favorecendo o acúmulo de processos de pequena complexidade.

As reformas institucionais e processuais foram pautadas nos valores de acesso à justiça, credibilidade, eficiência, transparência, previsibilidade, independência dentre outros, como também a execução de uma política de desjudicialização acompanhada de metas, diretrizes e objetivos voltados a minimizar o excesso de demandas no Judiciário e reduzir a distância entre sociedade e Justiça. Isso em virtude das mudanças ocorridas na sociedade contemporânea, caracterizada por situações de miséria, pobreza, desemprego, analfabetismo jurídico e digital, violência, discriminação e corrupção, impeditivos ao acesso de parcela significativa de cidadãos aos tribunais e ordem jurídica justa e adequada.

Cotrim Neto⁹¹ já afirmava desde 1974 que a crise do Judiciário não estava apenas em melhorar a estrutura, flexibilizar procedimentos ou ter mais juízes porque os pleitos entre os homens não se resolviam simplesmente com a instalação de um órgão de justiça em cada cidade, mas a justa medida residia na prevenção dos pleitos judiciais. Da mesma forma, fez um comparativo afirmando que não se combate a criminalidade com o aumento de número de prisões e não se implantam bons serviços de saúde pública exclusivamente com a criação de

⁸⁹ FARIA, José Eduardo. **Direito e justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil.** In: SEMINÁRIO DIREITO E JUSTIÇA NO SÉCULO XXI, 2003, Coimbra. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

⁹⁰ DAKOLIAS, Maria. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma.** Documento Técnico n. 319. Banco Mundial: Washington DC, 1996. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

⁹¹ COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. O aperfeiçoamento do notariado brasileiro—essencial para o aperfeiçoamento da justiça. **Revista de Informação Legislativa**, v. 11, n. 44, p. 143-152, 1974. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180858>. Acesso; 07 jul. 2022.

mais hospitais. O autor⁹² defendia o elemento preventivo de dissídios no campo das relações negociais disciplinadas pela ordem jurídica, inerente às serventias extrajudiciais, especificamente ao tabelionato de notas, sustentando a figura do “magistrado da jurisdição voluntário” que tem o notário, em virtude da sua posição de titular da jurisdição não contenciosa que aplica e declara o direito antes que surja o conflito.

Pedroso⁹³ ao discorrer sobre a construção da justiça alternativa, complementar ou substitutiva dos tribunais judiciais como forma de minimizar a crise na administração da justiça, afirma que a desjudicialização surgiu com os ADRs⁹⁴ representando a criação de processos e instituições descentralizadas, informalizadas e desprofissionalizadas, a serem transferidas para outras instâncias públicas ou privadas. Para o mesmo autor⁹⁵, informalização e desjudicialização, em sentido amplo, manifestam-se através de diferentes realidades que permitem prevenir ou resolver um litígio sem recurso ao tribunal judicial. Explica que a informalização se divide em deslegalização, informalização da justiça onde pode ser encontrado os ADRs e a desjudicialização. Esta última pode ser os meios informais e recurso a não juristas nos processos em tribunal, a transferência de competência de resolução de litígios para instâncias não judiciais e por fim, a transferência de resolução de litígios para velhas e novas profissões.

A desjudicialização pode assumir diversas vertentes como:

- a) simplificação do processo legal e o recurso a meios informais de resolução de litígios dentro do próprio processo judicial;
- b) conflito deixa de ser construído legalmente como litígio judicializável;
- c) transferência da competência para resolução de litígios dos tribunais judiciais para uma instância de natureza para-judicial ou administrativa, privada (conciliação, mediação e arbitragem) ou híbrida com componentes administrativos; e

⁹² COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. O aperfeiçoamento do notariado brasileiro—essencial para o aperfeiçoamento da justiça. **Revista de Informação Legislativa**, v. 11, n. 44, p. 143-152, 1974. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180858>. Acesso; 07 jul. 2022.

⁹³ PEDROSO, João. Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. **Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**, Coimbra, v. 171, p.1-43, abr. 2002. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

⁹⁴ ADR - *Alternative Dispute Resolution*: movimento plural que engloba vários meios alternativos de resolução de conflitos fora do Poder Estatal como a negociação, conciliação, mediação e arbitragem.

⁹⁵ PEDROSO, João. *Op. Cit.*

d) transformação das profissões jurídicas, através da construção de novas profissões (ex. mediadores familiares) ou reconstrução de velhas profissões (ex. notários, conservadores do registro civil), atribuindo-lhes novas competências para a gestão e resolução de litígios.⁹⁶

O importante é que na quarta vertente, a atuação dos notários e registradores é reforçada e fortalecida na função de pacificador social dentro de uma sociedade que a cada dia busca pelo desenvolvimento econômico e social do país.

De acordo com dados constantes no relatório “Justiça em Números - 2021”⁹⁷ elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, o Judiciário encerrou o ano de 2020 com 75,4 milhões de processos pendentes de solução, o que representada queda de 2,7% ou 2,1 milhões de processos a menos em relação a 2019, sendo considerado um bom resultado diante dos desafios enfrentados pela pandemia, fazendo com que o Judiciário Brasileiro mantivesse o seu atendimento e reinventando os seus fluxos tradicionais de trabalho para o campo digital com novas tecnologias e uso inteligência artificial para dar celeridade nas respostas judiciais.

Ainda de acordo com o relatório do CNJ, outras demandas essenciais à efetivação dos direitos humanos triplicaram os pedidos em 2020 como assistência social, garantias constitucionais voltadas para pessoas com deficiência, pessoa idosa, para direito à alimentação e à moradia, influenciando significativamente a tentativa de redução da litigiosidade.⁹⁸

No período de 2019 a 2021, o Tribunal de Justiça de Alagoas mesmo com todo esforço não conseguiu reduzir significativamente os processos pendentes de julgamento. Vejamos: no ano de 2019⁹⁹ encerrou com pouco mais de 400mil; em 2020¹⁰⁰ em torno de 500mil e em 2021¹⁰¹ pouco mais de 464 mil processos. Nos meses de janeiro a abril de 2022 há 511.484 processos pendentes no primeiro grau¹⁰², demonstrando que apesar do esforço, a demanda é alta e incapaz de efetivar o acesso à justiça em tempo razoável.

Na extrajudicial, as serventias extrajudiciais foram e continuam sendo fortalecidas para atuarem ao lado do Estado como agentes ativos na desjudicialização, desburocratização

⁹⁶ COMASSETTO, Miriam Saccol. **A função notarial como forma de prevenção de litígios**. Porto Alegre: Norton, 2002, p.28.

⁹⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ ALAGOAS. Tribunal de Justiça. **Relatório anual 2020 (ano-base 2019)**. Disponível: https://apmp.tjal.jus.br/ApmpArquivos/Relatorio_Anuar_2020_ano_base_2019_.pdf. Acesso: 4 jul. 2022.

¹⁰⁰ ALAGOAS. Tribunal de Justiça. APMP. **Relatório anual 2021 (ano-base 2020)**. Disponível: https://apmp.tjal.jus.br/ApmpArquivos/Relatorio_Anuar_2021_ano_base_2020.pdf. Acesso: 4 jul. 2022.

¹⁰¹ ALAGOAS. Tribunal de Justiça. APMP. **Relatório anual 2022 (ano-base 2021)**. Disponível: <https://apmp.tjal.jus.br/ApmpArquivos/RelatorioAnual2022ano-base2021.pdf>. Acesso: 4 jul. 2022.

¹⁰² Disponível no painel de estatísticas do Poder Judiciário no site do Conselho Nacional de Justiça: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso: 07 jul. 2022.

dos procedimentos e propulsoras do desenvolvimento econômico. Nas últimas décadas houve um alargamento de competências atribuídas aos titulares dos serviços extrajudiciais, por atos normativos e legislativos editados para desafogar o judiciário, como a Lei nº 9.514/97 (alienação fiduciária), escrituras públicas de divórcio, separação e inventário (Lei nº 11.441/07 e Resolução CNJ nº 35/2007); usucapião extrajudicial (Art. 216-A da Lei nº 6.015/73); mediação e conciliação, flexibilização das regras de retificações no registro civil (hoje denominado como Ofício da Cidadania), ata notarial como meio de prova, apostilamento¹⁰³, autorização de viagens para menores, ata notarial como meio de prova e etc.

Gerir as demandas judiciais exponenciais advindas da judicialização de massa provocadas das transformações econômicas, sociais e culturais através de uma interlocução colaborativa de todos os integrantes do sistema de justiça e com aqueles que tem a capacidade de prevenir e resolver conflitos de forma mais simples, como os cartórios, mostra-se fundamental para o alcance de instituições eficientes e para o desenvolvimento sustentável.

É por isso que a releitura do acesso à justiça, iniciada em 1978 com os estudos Cappelletti e Garth¹⁰⁴, tornou-se referência por suscitar debates e pesquisas relacionadas aos sistemas de todo o mundo. No Brasil, foi publicada dez anos depois (1988), e continua sendo uma obra que impulsiona muitas reflexões no sistema jurídico para acompanhar as transformações da sociedade.

2.4.2 Acesso à justiça iniciado pelo Projeto de Florença

A partir dos estudos comparativos coordenados de Mauro Cappelletti e Bryant Garth¹⁰⁵ a expressão “Acesso à Justiça” adquiriu novo sentido, deixando de ser apenas o acesso às instituições judiciais governamentais, podendo o acesso à justiça ser também por meio de outras instituições, governamentais e não governamentais, judiciais e não judiciais.

Apresentaram uma teoria do acesso à justiça, conhecida como “ondas renovatórias”, cujo objetivo era tornar o direito fundamental mais democrático e inclusivo. Como abordado

¹⁰³ Apostilamento é a certificação pelo titular da serventia extrajudicial de documento público para ser utilizado nos países integrantes da Convenção de Haia.

¹⁰⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988, p. 8. O projeto dos autores foi iniciado em 1975, teve a participação de pesquisadores de diversas áreas além do direito, e os resultados foram publicados em 1978. No Brasil, o projeto ficou conhecido em razão da publicação do citado pela Editora Sergio Fabris, de Porto Alegre, em 1988, que corresponde à versão em português do “Relatório Geral” (General Report) que consta da parte inicial de um dos volumes da coleção original publicada em idioma inglês.

¹⁰⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Op. Cit.*

no tópico anterior e citado pelos autores¹⁰⁶, a expressão “acesso à justiça”, não é de fácil definição, mas é instrumento utilizado pelas pessoas para reivindicar direitos e/ou resolver os litígios sob a proteção do Estado, como também produzir resultados justos na seara individual e social.

Os autores mencionados¹⁰⁷ identificaram limitações e soluções ao direito de acesso à justiça pelos cidadãos. Quanto às limitações situadas no plano econômico, educacional, psicológico e jurídico, encontram-se representadas pelos elevados valores com custas judiciais, honorários advocatícios, tempo de duração do processo, sobrecarga no sistema judicial, formalismo exacerbado, falta de juízes e gestão, dentre outras que dificultavam a efetividade nas resoluções de conflitos.

No que se refere às possíveis soluções, Cappelletti e Garth¹⁰⁸ qualificaram-nas como “ondas renovatórias do acesso à Justiça”. A primeira onda, voltada à ampliação de acesso ao judiciário com a assistência judiciária aos pobres e gratuidade dos serviços aos que comprovassem insuficiência de recursos com fundamento no artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal¹⁰⁹. A segunda, objetivou a proteção dos interesses difusos e a terceira onda renovatória apresentou um enfoque de acesso à Justiça, numa concepção mais ampla, com a utilização de técnicas alternativas de resolução de conflitos (conciliação, mediação e arbitragem), centrada num conjunto de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos para processar e prevenir disputas. Os juízes precisavam compreender o caráter social das técnicas processuais para possibilitar o acesso à uma nova ordem jurídica.

Para Grinover¹¹⁰, o efetivo acesso à justiça é aquele que permite o acesso à ordem jurídica justa, por meio de uma tutela adequada que resolva os conflitos e leve à pacificação social, indo para além do acesso aos órgãos do Judiciário, acrescentando ainda na mesma obra, a releitura da jurisdição, compreendendo a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual.

¹⁰⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

¹¹⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 75.

Na mesma linha da inexistência de exclusividade de jurisdição, Mancuso¹¹¹ cita a instalação de uma jurisdição compartilhada com o crescimento de instâncias, órgãos e agentes parajurisdicionais. Essas mudanças ficaram evidentes com o advento do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) em seu artigo 3º¹¹² ao permitir a resolução de conflitos por outras formas como as previstas no art. 175¹¹³ do mesmo diploma legal¹¹⁴, negócio jurídico processual (art. 190, NCPC) que pode ser efetivado mediante escritura pública.

Mascaretti¹¹⁵ ao responder qual o impacto da atividade realizada pelos cartórios no processo de diminuição de litígios e descongestionamento do Poder Judiciário, afirmou:

É preciso ter em mente que o Poder Judiciário e os cartórios têm, todos, a mesma finalidade: a realização de justiça. Entretanto, cada uma dessas esferas – a judicial e a extrajudicial – busca a realização desse objetivo com instrumentos diferentes. O Poder Judiciário exerce a jurisdição, ou seja, compõe litígios, lides: sua atividade é, por assim dizer, reparatória. Os serviços extrajudiciais exercem o que talvez pudéssemos chamar de jurisdição preventiva, cautelar: ao dar segurança às mais diversas relações jurídicas, eles previnem os litígios, evitam que surjam. Ou seja: os serviços judiciais e extrajudiciais compõem uma só família, cujos membros, entretanto, desempenham funções distintas, mas complementares. E, obviamente, ao contribuir para que as lides não se originem, os cartórios terminam por favorecer a administração judiciária, que se vê aliviada de grande massa de questões que, não fosse o extrajudicial, teriam de ser resolvidas por meio de ações judiciais.

Na serventia extrajudicial brasileira há o exercício dos procedimentos pela forma da Jurisdição Voluntária Extrajudicial, pois nela os atos da vida civil e os direitos relativos à propriedade e ao patrimônio são registrados, garantindo a publicidade à terceiros resguardados de segurança, eficácia e veracidade. É aplicado o direito ao caso concreto, semelhante ao que ocorre no Judicial.

¹¹¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 351.

¹¹² Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

¹¹³ Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica. Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

¹¹⁴ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Maria Martins Silva. **A resignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do CPC/2015**. Revista de Processo. vol. 254/2016, p. 17-44, abr. 2016.

¹¹⁵ MASCARETTI, Paulo Dimas de Bellis. Os serviços judiciais e extrajudiciais compõem uma só família. [Entrevista cedida à] Revista Cartórios com Você. **Cartórios com Você**, ed. 8, ano 2, maio/jul. 2017, p. 6.

Com as primeiras revelações no projeto, foram fixados parâmetros mínimos para repensar uma jurisdição mais acessível, através da ampliação dos legitimados efetivos para o ajuizamento de ação, como também para a criação de procedimentos e alternativas aptos ao exercício de direito que atendesse à época uma demanda. Foi um legado deixado para que a inquietação com o aprimoramento e efetivação do direito de acesso à justiça fosse constante.

Nesse sentido, a quarta onda renovatória escrita no final da década de 90 por Economides¹¹⁶ em continuação aos estudos deixados por Cappelletti, propõe um olhar para as dimensões éticas e políticas da administração da justiça. Um olhar para o ensino jurídico, para o operador do direito, inclusive dos que trabalham no sistema judicial, instigando à compreensão do acesso à justiça a partir da análise da natureza da oferta/demanda dos serviços jurídicos, do problema jurídico que os clientes possam desejar trazer ao fórum da justiça.

Para ele¹¹⁷ não se trata simplesmente de garantir o acesso com o ingresso de ações, mas oferecer algo mais, uma perspectiva positiva desse direito. O problema não era medir o acesso dos cidadãos à justiça pelo mapeamento de espaços na oferta dos serviços jurídicos, mas, antes, abrir novas perspectivas na definição da própria justiça. Propõe¹¹⁸ enxergar a justiça com novos olhos para entender que tipo de “justiça” os cidadãos devem aspirar:

Dentro da consciência da profissão jurídica existe um paradoxo curioso, quase invisível: como os advogados, que diariamente administram justiça, percebem e têm, eles mesmos, “acesso à justiça”?

A experiência cotidiana dos advogados e a proximidade da Justiça cegam a profissão jurídica em relação a concepções mais profundas de justiça (interna ou social) e, conseqüentemente, fazem com que a profissão ignore a relação entre justiça civil e justiça cívica. Nossa “quarta onda” expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico.

Henrichs¹¹⁹, ao discorrer acerca da quarta onda, expõe que os advogados ou defensores públicos ao serem procurados pelo cidadão devem dar a orientação mais completa possível,

¹¹⁶ ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia. In: PANDOLFI, Dulce *et al.* (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 61-76. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6742/39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 ago. 2021.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia. In: PANDOLFI, Dulce *et al.* (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 61-76. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6742/39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 ago. 2021.

¹¹⁹ HENRICHES, Cristiane-Maria. New Global Access to Justice Project: Consolidação de Ideias Antigas-Reflexões sobre as Novas Ideias. **Revista Eletrônica OAB/RJ**, [s.d.]. Disponível em:

incluindo o dever ético de passar todas as informações, pois o cliente quando tem algum problema busca a orientação desses profissionais. Da mesma forma, essa cultura jurídica deve ser adotada também pelos que trabalham no sistema judicial (promotores, serventuários e magistrados) para sugerir, indicar ou mesmo determinar os meios mais adequados nos casos concretos, para os cidadãos efetivarem seus direitos, resguardados os impedimentos profissionais legais. E finaliza, afirmando que no quesito educação para direitos há um desconhecimento por parte da sociedade sobre o funcionamento da justiça, de seus órgãos e sistemas auxiliares. Aqui reside a situação das serventias extrajudiciais, um serviço tão antigo, que possui um leque de serviços úteis e necessários à promoção do acesso à justiça e dignidade humana e são desconhecidos.

Passados mais de quarenta anos da divulgação do resultado do Projeto Florença, houve muitos avanços no âmbito do acesso à justiça, mas diante do ciclo de expansão que se encontra a sociedade global e as diferenças gritantes entre os países em termos de desenvolvimento, constatou-se a necessidade de continuar os estudos e mapear as tendências emergentes dos diversos sistemas jurídicos para subsidiar ações efetivadoras dos direitos humanos.

Desde 2019, a ideia de continuar os estudos iniciados pelo Projeto Florença, por meio de uma nova pesquisa mundial sobre o acesso à justiça, foi consolidada com o projeto denominado “*Global Access to Justice Project*”¹²⁰, o qual conta com a colaboração dos maiores especialistas do planeta, representando diversas culturas, disciplinas e nações, para reunir informações sobre os principais sistemas de justiça do mundo, analisando as barreiras econômicas, sociais, culturais e psicológicas que impedem ou inibem muitos, e não apenas os mais pobres, de acessarem e fazerem uso do sistema de justiça.¹²¹

<https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2020/07/NEW-GLOBAL-ACCESS-TO-JUSTICE-PROJECT-Cristiane-henrichs-3.pdf>. Acesso: 01.jul.2022.

¹²⁰ O projeto é coordenado pelos professores Cleber Francisco Alves e Diogo Esteves, com os co-coordenadores professores Earl Johnson Jr, Bryant Garth e Alan Paterson e coordenadores regionais/temáticos Kim Economides, Anna Barlow, Debora Hensler, Pascoe Pleasence e Boaventura de Sousa Santos (da Universidade de Coimbra). O projeto foi lançado oficialmente em junho de 2019 em Ottawa, no Canadá e, em novembro de 2019, no Brasil. Outras informações estão disponíveis na página eletrônica do projeto em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br>.

¹²¹ A proposta do projeto é aprofundar as pesquisas em linhas temáticas que remontam as três ondas de Cappelletti e vão além, analisando os desenvolvimentos subsequentes e mais recentes de acordo com os eixos definidos: a) A “primeira onda”: os custos para a resolução de litígios no âmbito do sistema judiciário formal e serviços jurídico-assistenciais para os mais pobres e vulneráveis; b) A “segunda onda”: iniciativas contemporâneas para garantir a representação dos direitos difusos/coletivos; c) A “terceira onda”: iniciativas para aprimorar o procedimento e as instituições que compõem o sistema de processamento de litígios; d) A “quarta onda”: Ética nas profissões jurídicas e acesso dos advogados à justiça; e) A “quinta onda”: o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos; f) A “sexta onda”: iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça; g) A “sétima onda”: desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça; h) Necessidades jurídicas (não atendidas) e a sociologia da (in)justiça; i) Abordagens antropológica e pós-colonial: dimensões

Percebe-se que a visão clássica de acesso à justiça apesar de ainda presente no cotidiano de muitas pessoas, sofreu modificações com o passar do tempo. O sistema judicial brasileiro teve melhorias, mas continua inacessível. Promover o acesso à ordem jurídica justa por meio de instituições não governamentais e não judiciais como os cartórios é promover um direito mais democrático e inclusivo a despeito dos obstáculos sociais, políticos, culturais e econômicos. É preciso traçar estratégias para tornar mais ágil e eficiente o sistema de justiça.

2.4.3 O acesso à justiça por Boaventura de Souza Santos

Constata-se que os instrumentos viabilizadores de acesso à justiça apresentados por Cappelletti e Garth¹²² consistentes na oferta da assistência jurídica aos pobres através de advogados particulares pagos ou contratados (empregado) pelo Estado, isenção de custas, oralidade nos processos, reforma no processo para albergar interesses difusos e coletivos e os procedimentos para prevenir disputas nas sociedades modernas, trouxeram um novo enfoque do acesso à justiça.

Apontam para o mesmo sentido os estudos apresentados por Economides¹²³ acerca da importância de trabalhar os operadores de direito para mudar o seu modo de pensar e ensinar o direito e não apenas alterar as leis. E ainda que haja lei, o profissional do direito precisa ir além da visão positivista propagada durante muitos anos na faculdade. Isso para obter um olhar mais humanizado e democrático.

É necessário que haja uma mudança na forma de atuação da advocacia, que deve ser iniciado nas instituições de ensino. Poucas são os cursos de Direito que possuem a disciplina de Direito Notarial e Registral. Como pode os cartórios, instituições tão antigas, promotoras de infinitos direitos à população e existente fora da estrutura do Judiciário ser desconhecida desses profissionais do direito, inclusive promotores, juízes e defensores públicos?

culturais do problema de acesso e o aprendizado dos povos das ‘primeiras nações’; k) Educação jurídica; l) Esforços globais na promoção do acesso à Justiça.

¹²² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

¹²³ ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia. In: PANDOLFI, Dulce *et al.* (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6742/39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 ago. 2021.

Desde 2007, Boaventura de Sousa Santos¹²⁴ defende que o direito e a justiça precisavam ser repensados, revolucionados, para haver uma democratização do Estado e da sociedade, por meio da valorização da diversidade jurídica do mundo como mola propulsora do pensamento jurídico crítico. Seus trabalhos estão relacionados ao pensamento social e crítico sobre movimentos sociais, globalização contra-hegemônica, democratização, pluralismo jurídico, direitos humanos, dentre outros. Prima pelo exercício de justiça cognitiva, em que todas as vozes possam se expressar em pé de igualdade, por meio do interconhecimento e autoconhecimento, da mediação e da celebração de alianças coletivas.

Urquiza e Correia¹²⁵ afirmam que a concepção de acesso de Santos “irá mudar a justiça que se tem acesso”, mediante um sistema de transformação recíproca jurídico-política, cujos principais vetores são:

- a) profundas reformas processuais;
- b) novos mecanismos e novos protagonismos no acesso ao direito e à justiça;
- c) o velho e o novo pluralismo jurídico;
- d) nova organização e gestão judiciárias;
- e) revolução na formação profissional: da faculdade à formação permanente;
- f) novas concepções de independência judicial;
- g) relação do poder judicial mais transparente com o poder público e a mídia; e
- h) cultura jurídica democrática e não corporativa.

Vitovsky¹²⁶ cita as concepções de acesso à justiça de acordo com o pensamento de Boaventura como:

- (1) a articulação com o protagonismo judicial, que poder ser tanto de natureza hegemônica quanto contra-hegemônica;
- (2) o desvirtuamento do protagonismo em rotinização das lides;
- (3) a sociologia das ausências para desvelar a demanda suprimida;
- (4) as transformações na formação dos magistrados e na cultura jurídica;
- (5) a sociologia das emergências com a identificação de experiências inovadoras e promissoras nos países periféricos;
- (6) a construção do conceito de justiça democrática de proximidade.

¹²⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2014, p. 58-61.

¹²⁵ URQUIZA, Antônio Hilário Aquilera; CORREIA, Adelson Luiz. Acesso à Justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 20, n. 8, p. 305-319, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3844>. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹²⁶ VITOVSKY, Vladimir Santos. O acesso à justiça em Boaventura de Sousa Santos. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 13, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/68>. Acesso em: 20 nov. 2021, p.190.

Há semelhanças nas propostas de Cappelletti e Garth¹²⁷ e as de Santos¹²⁸, como reformas processuais, alteração na estrutura dos tribunais, principalmente na terceira onda, em que o movimento de acesso à justiça procura expandir a concepção clássica de resolução judicial de litígios desenvolvendo um conceito amplo de justiça por meio dos métodos alternativos de resolução de litígios. Contudo, Santos¹²⁹ vai além, sugerindo novos instrumentos de acesso, não somente à justiça, mas ao direito, não somente a resolução alternativa de conflitos feita pelo poder judiciário, mas uma proposta mais ampla de democratização do direito e da justiça.

Um direito advindo não especificamente do Estado, mas das experiências de outros saberes, como as do grupo promotoras legais populares¹³⁰; assessorias jurídicas populares universitárias; capacitação jurídica de membros das comunidades; iniciativas universitárias; a advocacia popular justiça itinerante; justiça comunitária¹³¹; mediação, conciliação extrajudicial; justiça restaurativa, dentre outros.

Diante da reflexão advinda da quarta onda defendida por Economides¹³² e a proposta de Boaventura que o acesso não deve ser apenas à Justiça, mas ao direito, por outros agentes e meios, é que ganha força os observatórios da justiça já abordados anteriormente, bem como a atuação dos cartórios em assegurar direitos a uma população hipossuficiente, às comunidades quilombolas, indígenas, aos transgêneros, estando tão próximo onde a justiça não pode estar.

O acesso à justiça também chega aos povos e comunidades tradicionais, aliando democracia e interculturalidade, por meio dos mutirões judiciais, bem como os administrativos realizados pelos registradores civis para acabar com o sub-registro existente em comunidades

¹²⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

¹²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2014.

¹²⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2014.

¹³⁰ A metodologia consiste em socializar, articular e capacitar mulheres nas áreas do direito, da justiça e nomeadamente no combate à discriminação de gênero. Para tanto, são organizados cursos que orientem as mulheres participantes a: (1) conhecer os direitos que têm assegurados juridicamente; e (2) reconhecer as situações em que ocorrem a violação desses direitos e quais os mecanismos disponíveis para pleitear sua reparação. À medida que as mulheres tomam conhecimento dos seus direitos e sabem a quem apelar, ficam menos suscetíveis à violência e à discriminação. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2014.

¹³¹ A experiência de justiça comunitária no Brasil está relacionada com o impulso dos tribunais de justiça estaduais em capacitar os membros das localidades mais pobres a prestar orientação jurídica e dar solução a problemas que não poderiam ser solucionados devidamente no judiciário por não se adequarem às exigências formais/probatórias do juízo ou porque não obteriam uma pronta resposta na justiça oficial. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2014.

¹³² ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia. In: PANDOLFI, Dulce et al. (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6742/39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 ago. 2021.

indígenas e Quilombolas e promover a inclusão desses povos aos benefícios sociais garantidos pela constituição. Durante a execução dos trabalhos é respeitada a cultura diferenciada dos povos, bem como a multiplicidade de costumes e hábitos.

Como pode ser visto, as reformas apresentadas por Cappelletti e Garth¹³³ (1988), especialmente no contexto da terceira e quarta onda, esta última por Kim Economides e as de Boaventura de Souza Santos (2011), no que tange a revolução democrática da justiça, tem pontos em comuns, convergindo para ampliação do acesso à justiça, sendo que Boaventura defende que para se ter acesso aos direitos e à justiça não basta programas de reformas, é necessário mudanças de pensamento, incorporando parâmetros democráticos e participativos.

A Justiça não se encontra apenas em uma decisão judicial, mas pode ser concebida e materializada por outros meios como a autocomposição, mediação, conciliação, arbitragem, pela prática dos diversos atos pelos tabeliães e registradores. Não existe acesso à Justiça quando as pessoas são discriminadas pelo sistema de Justiça, quando não se promove a inclusão de todas as pessoas no campo de retaguarda dos direitos constitucionais.

O Judiciário, como dito noutra tópico, vem permitindo ouvir as vozes de minorias por meio dos observatórios da justiça, gerando propostas legislativas e administrativo-normativas flexibilizadoras da concessão ou regularização de direitos perante outros órgãos diversos do judiciário, como os cartórios, vejamos:

- a) investigação oficiosa da paternidade – Lei nº 8.560/91;
- b) reconhecimento de filiação afetiva – Provimento CNJ nº 63/2017; e
- c) alteração do nome social e sexo da pessoa transgênero – Provimento CNJ nº 73/2018.

Na mesma esteira do pensamento da democratização do acesso à justiça, Min. Humberto Martins¹³⁴ registra que não é apenas franquear à população o acesso aos tribunais. O Poder Judiciário é uma das variadas vias que dão acesso à justiça, devendo também os Poderes, instituições governamentais e não governamentais, mercado e sociedade civil se comprometerem com a citada democratização, sendo necessários três elementos: o atendimento da vontade popular, a não distinção deletéria entre quem quer que seja e a realização de medidas de interesse geral. Acrescenta ainda:

É possível, por exemplo, democratizar o acesso à Justiça pela transparência e pela informação; pelo aperfeiçoamento da prestação jurisdicional; pela celeridade processual; pelas tutelas de urgência; pela linguagem mais clara; pela eficiência administrativa; pela instalação de serviços públicos também

¹³³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

¹³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Democratizando o acesso à justiça**: 2020. Brasília: CNJ, 2020, p.13-17.

nas regiões necessitadas ou longínquas do País; pelos meios alternativos de solução de controvérsias; pela instalação de ouvidorias; pela reflexão sobre as novas controvérsias; pela proteção das vítimas de violência doméstica e do trabalho infantil; pela gratuidade da Justiça; pelo trabalho da advocacia, da Defensoria Pública, do Ministério Público e das autoridades policiais; pela função sensível do Legislativo; pela pronta atuação do Executivo; pela educação e pela cultura; pelo combate da discriminação, do preconceito e de outras manifestações de desigualdade; pela segurança pública; e pela eliminação de barreiras arquitetônicas, facilitando a pessoas com dificuldade de locomoção a utilização dos espaços públicos.¹³⁵

¹³⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Democratizando o acesso à justiça**: 2020. Brasília: CNJ, 2020, p.13-17.

3 SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: CONHECER O ONTEM PARA COMPREENDER A IMPORTÂNCIA JURÍDICO-ECONÔMICA PRESENTE E FUTURA DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NA PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA E NA DESJUDICIALIZAÇÃO

A importância social das serventias extrajudiciais vem sendo demonstrada à sociedade ao longo dos anos através da prática de atos assecuratórios de direitos individuais, sociais, coletivos e políticos, bem como no suporte à realização de políticas públicas e de vários procedimentos executados os quais antes eram exclusivos do Poder Judiciário, possibilitando assim, maior liberdade de escolha para atender às necessidades concretizadoras da cidadania e dignidade à população.

É notório que os órgãos públicos para desempenhar suas funções tem todo um aparato administrativo, normativo, físico e humano. Da mesma forma, as serventias extrajudiciais possuem uma estrutura para o seu desenvolvimento, desconhecida da grande maioria da população e comunidade jurídica, já citada na introdução deste trabalho.

A abordagem histórica visa permitir a compreensão da finalidade da criação dos serviços notariais e registrais, os interesses de quem deveriam atender, a importância jurídico-econômico passada e presente de um segmento integrante em sentido amplo do sistema de justiça brasileiro, capaz de prestar serviços jurídicos à sociedade e permitir o acesso à ordem jurídica justa por intermédio da atuação dos tabeliães e registradores.

Para o desenvolvimento do tópico serão analisadas, ainda, as peculiaridades do segmento e os avanços dos serviços, observando que além da Constituição da República de 1988 e Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, a pandemia causada pelo COVID-19 reconhecida em março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS)¹³⁶, foram divisores de água na regulamentação e funcionamento do segmento em virtude da necessidade de mudança na forma de execução dos serviços.

¹³⁶ O Diretor Geral da Organização Mundial de Saúde (OMS) reconheceu em 11.03.2020 a elevação do estado da contaminação à pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2). Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso: 26 jul. 2022.

3.1 ORIGEM HISTÓRICA

O surgimento das atividades notariais e registrais¹³⁷ não ocorreram no mesmo momento e estão ligadas à importância dada aos documentos na História pela sociedade. A atividade notarial está dentre as instituições mais antigas e surgiu de uma realidade social, apesar da doutrina desconhecer a data precisa do seu aparecimento pela dificuldade da conservação dos documentos, confusão na distinção entre escrivão, registrador, tabelião e do exercício de outras atividades burocráticas do Estado. No entanto, a necessidade de um terceiro para arquivar, registrar, escrever e atestar um ato ou negócio é histórica, com os primeiros registros nas aldeias de Babilônia, Egito e Grécia, local considerado o berço da trajetória notarial com os escribas.¹³⁸

O escriba era detentor do saber da arte hieroglífica, responsável pelo ritual das cerimônias destinadas a dar fé às manifestações de vontade e com poder fundado na confiança, uma das características primordiais da atividade notarial. Integrava uma classe social privilegiada, abaixo da nobreza e clero, sendo considerados os primeiros notários e funcionários públicos por lavrarem os atos e contratos dos particulares, reproduziam os atos processuais e decisões judiciais e conservação de documentos públicos e particulares.¹³⁹

No Egito foram criados dois sistemas de documentação: “o primeiro foi o documento inicial empregado na forma de contrato que transmitia a propriedade real e pessoal; realizado pelas autoridades religiosas e o segundo sistema era o documento do escriba e testemunhas”.¹⁴⁰

Neste ponto, identifica-se que a atividade religiosa foi separada e uma espécie de funcionário público foi criado para realizar ações de transferência de propriedade. Por sua vez, na Grécia, havia funcionários públicos que escreviam documentos para os cidadãos, configurando, assim, os primeiros notários. Ao se fazer um breve percurso histórico, na Roma antiga, o papel desempenhado pelo tabelião era o de um conselheiro para os cidadãos que não sabiam ler ou escrever. É assim que esse agente público serviu como intérprete de atos e contratos, mas não tinha o poder de intervir em atos que lhes davam segurança jurídica.¹⁴¹

Para o povo hebreu, os escribas eram divididos em classes:

¹³⁷ A principal diferença entre a atividade notarial e registral é que a primeira reduz a termo a vontade das partes, autenticando-a e a registral analisa a validade para atribuir efeito *erga omnes*.

¹³⁸ KÜMPEL, Vitor Frederico. A gratuidade de escrituras de separação e divórcio. **Portal do RI**, 5 jul. 2016. Disponível em: <https://www.portaldori.com.br/2016/07/05/artigo-a-gratuidade-de-escrituras-de-separacoes-e-divorcio-por-vitor-frederico-kumpel/>. Acesso em 25 set. 2020.

¹³⁹ RÊGO, Paulo Roberto de Carvalho. **Registros Públicos e Notas**: natureza jurídica do vínculo laboral de prepostos e responsabilidade de notários e registradores. Porto Alegre, IRIB, S.A. Fabris, 2004.

¹⁴⁰ KÜMPEL, Vitor Frederico. A gratuidade de escrituras de separação e divórcio. **Portal do RI**, 5 jul. 2016. Disponível em: <https://www.portaldori.com.br/2016/07/05/artigo-a-gratuidade-de-escrituras-de-separacoes-e-divorcio-por-vitor-frederico-kumpel/>. Acesso em 25 set. 2020, p. 62.

¹⁴¹ RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Tabelionato de notas**. 3. ed. Indaiatuba, SP :Editora Foco, 2020.

- a) do rei: autenticava os atos e resoluções da monarquia;
- b) da lei: tinha a capacidade de interpretar as leis, mencionando as escrituras sagradas aos fariseus. Influenciavam de forma transcendente na organização social;
- c) do povo: redigia os pactos, contratos dos negócios jurídicos e;
- d) do rei: era secretário do conselho estatal, redigindo documentos como, por exemplo, as atas dos tribunais de justiça.¹⁴²

Na Civilização Romana, a primeira fase foi marcada pela dispensa de documentação escrita, em que as solenidades verbais eram suficientes para a concretização dos negócios jurídicos, ou seja, a própria palavra do cidadão tinha fé pública, se obedecidos determinados requisitos. Posteriormente, com a expansão da civilização e multiplicação das relações civis, a segurança jurídica ficou ameaçada, sendo necessária a documentação escrita, consolidando a importância da função notarial.¹⁴³

Em Portugal, os atos notariais eram escritos pelos eclesiásticos, posteriormente adquiriu o caráter oficial e tornou-se classe de funcionário com fé pública, a partir do reinado D. Afonso III (1308-1319).¹⁴⁴

Quanto a origem dos registros públicos, há indícios que os primeiros cadastros surgiram nos povos Assírios, Medos e Persas. Na Mesopotâmia encontraram indícios de publicidade nas transações imobiliárias, passando pela Grécia, Roma, França e em outros países com características peculiares. Em Portugal, por volta de 1836 foi criado o Registro de Hipotecas, entregue em cada comarca a um Tabelião privativo e posteriormente várias leis dispoendo acerca de registros públicos.¹⁴⁵

3.2 SISTEMA NOTARIAL NO BRASIL

A legislação imperial portuguesa foi a fonte direta do sistema notarial e registral brasileiro. Há registros que o monarca D. Afonso III, responsável pelas reformas sob a influência do Direito Romano e tendências da Escola de Bolonha, redigiu os primeiros regimentos dos tabeliães datados de 12 e 15 de janeiro de 1305, estabelecendo regras e expressões utilizadas até hoje na lavratura de atos brasileiros, por exemplo:

- a) “Saibam quantos este instrumento virem...”;

¹⁴² BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ RÊGO, Paulo Roberto de Carvalho. **Registros Públicos e Notas: natureza jurídica do vínculo laboral de postos e responsabilidade de notários e registradores**. Porto Alegre, IRIB, S.A. Fabris, 2004, p. 30.

- b) padronização e aposição de data de acordo com calendário cristão, atestado de identidade das partes comparecentes, ou de testemunhas que declarassem conhecê-las, e a leitura em voz alta para as partes a fim de confirmarem o que lavrado nas notas, descrição do preço e termos do negócio por extenso e sem abreviaturas; e
- c) assinatura das partes, ou a rogo, e a aposição de sinal público do tabelião (o qual além da expressão da fé pública, era claro sinal de distinção corporativa e profissional) dentre outros.¹⁴⁶

Segundo Kümpel *apud* Almeida¹⁴⁷, o notariado no Brasil remonta o estudo ao Tratado de Tordesilhas, assinado entre Portugal e Espanha, em 07 de junho de 1494, para regularizar a divisão de terras pelas coroas na América. O território a leste do meridiano pertenceu a Portugal e a oeste à Espanha. Assim, quando do descobrimento do Brasil em 1500, estava em vigor as Ordenações do Reino (concentração das leis portuguesas), especificamente as Filipinas e que foram adotadas no Brasil, constituindo as primeiras normas jurídicas incidentes sobre terras brasileiras vigentes até o Código Civil Brasileiro de 1916.

Consideram que o primeiro ato notarial ocorreu no ano de 1500, em solo brasileiro, praticado por Pero Vaz de Caminha, escrivão da armada de Pedro Álvares Cabral que narrou minuciosamente a descoberta e emitiu o documento, tendo natureza de ata notarial.¹⁴⁸

Quando D. João III dividiu as terras brasileiras em faixas de terras denominadas de capitânicas hereditárias, doou para os nobres e pessoas de sua confiança, denominadas de Donatários com responsabilidade de administrar, colonizar, proteger, desenvolver a região e nomear tabeliães. Em 1530, o Rei conferiu a Martin Afonso de Souza, por meio de carta, a autoridade para delegar a oficiais e tabeliães poderes para a prática de atos burocráticos do império, sendo esta carta o primeiro documento que estabeleceu a delegação da atividade no Brasil, ou seja, a função de tabelião no Brasil.¹⁴⁹

A permissão concedida a Martin Afonso de Sousa para nomear tabeliães e outros oficiais perdurou até a promulgação da Constituição de 1824, por meio da Lei de 11 de outubro de 1827, que definiu que os cargos judiciais seriam preenchidos pela via de concurso público e apesar de não repercutir no notariado, instituiu a serventia vitalícia, não podendo mais os ofícios

¹⁴⁶ PERES, Lucas da Silva. O tabelionato do amanhã a partir do tabelionato de ontem. **Revista de Direito Notarial**, v. 3, n. 2, 2021. Disponível em: <http://rdn.cnbsp.org.br/index.php/direitonotarial/article/view/32>. Acesso em: 21 nov. 2020.

¹⁴⁷ ALMEIDA, Maria Celeste Tosta. A relevância social e histórica dos serviços prestados por notários. In: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SHWARZER, Márcia Rosália (Coord.). **Tabelionato de Notas: Temas aprofundados**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 31.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ ALMEIDA, Maria Celeste Tosta. A relevância social e histórica dos serviços prestados por notários. In: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SHWARZER, Márcia Rosália (Coord.). **Tabelionato de Notas: Temas aprofundados**. Salvador: Juspodivm, 2021

serem transmitidos como propriedades. Contudo, não era necessário preparação profissional para o exercício, permanecendo o regime de sucessão de pai para filho.

Macedo¹⁵⁰, ao relatar a dificuldade enfrentada para fazer um levantamento geral de todos os tabeliães, em virtude do desaparecimento de vários documentos e falta de controle à época, afirma que “no período de 1592 a 1675 quase nada nos resta de documentação oficial” em virtude do incêndio em 1790 do arquivo do Senado e da Câmara. E que até o decreto de 11 de outubro de 1827 os responsáveis pelos cartórios eram proprietários, posteriormente passaram a ser serventuários vitalícios e, atualmente, denominados como titulares. Na época, os serventuários, excluídos os proprietários, eram divididos em escreventes juramentados e escreventes auxiliares. O atual substituto era antigamente chamado de sucessor.

Kümpel¹⁵¹ elenca cronologicamente acontecimentos históricos relacionados à atividade notarial e registral no Brasil da seguinte forma:

- a)1494: tratado de Tordesilhas;
- b)1500: descobrimento do Brasil e como já vigoram em Portugal as Ordenações do Reino, que incorporam a concentração das leis portuguesas, passaram a vigorar no Brasil;
- c) 1530: após o fracasso das capitânicas hereditárias, foi criado o sistema de sesmarias e Martin Afonso de Souza recebeu a primeira carta sesmarial para colonizar área de terra pré-determinada, inclusive de jurisdição. Nos poderes conferidos consta o poder de delegar aos oficiais e tabeliães poderes para a prática de atos burocráticos do império, sendo considerado o primeiro documento que estabelece delegação da atividade no Brasil;
- d)1565: criação do 1º tabelionato no Rio de Janeiro;
- e)1827: Lei de 11 de outubro de 1827 – determinou que não fosse conferido título de propriedade, mas título de serventias vitalícias ao titular que tivesse idoneidade;
- f) 1843: Lei nº317 de 21 de outubro de 1843 cria o Registro Geral de Hipotecas;
- g) 1846: Decreto nº482 de 14 de novembro de 1846 – regulamenta o registro geral de hipotecas, conferindo provisoriamente aos tabeliães das cidades ou vilas o múnus registral;
- h) 1864: Lei nº 1.237 – manteve o múnus registral para o tabelião;
- i) 1890: Decreto nº 370 – revogou a Lei nº 1.237 e determinou que caberia ao juiz de direito, se não houvesse oficial de registro apto quando da inauguração do registro, nomear tabeliães ou escrivães para o múnus registral; j)1823 – Lei de 20 de outubro – manteve a vigência das ordenações Filipinas no Brasil;

¹⁵⁰ MACEDO, Deoclécio Leite de. **Tabeliães do Rio de Janeiro: 1565-1965**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1965.

¹⁵¹ KÜMPEL, Vitor Frederico. A gratuidade de escrituras de separação e divórcio. **Portal do RI**, 5 jul. 2016. Disponível em: <https://www.portaldori.com.br/2016/07/05/artigo-a-gratuidade-de-escrituras-de-separacoes-e-divorcio-por-vitor-frederico-kumpel/>. Acesso em 25 set. 2020, p. 104-105.

k) 1885: Decreto nº 9.240 de 28 de abril¹⁵² – primeiro código notarial brasileiro e estabelece que toda a serventia deveria ser provida por concurso, o exercício seria pessoal e vitalício; o tabelionato de notas foi a primeira serventia vitalícia e que os tabeliães da cidade detinham atribuição para o registro geral das hipotecas da Lei nº 1.237 de 1864.

Na atualidade, no direito comparado há critérios de classificação do notariado distintos, de acordo com a natureza de sua função, alcance, modo de realizá-la ou aos efeitos do documento notarial, consistentes em 3 grandes tipos de notariado pelo mundo: latino, administrativo e anglo-saxão. Os dois principais são o latino, decorrente do sistema *civil law* e o anglo-saxão do *common law*.

Podem-se distinguir em linhas gerais da seguinte forma:

- a) o notariado de base administrativa é constituído por funcionários do Estado, exercendo as funções após acesso à carreira pública;
- b) o anglo-saxão adota ampla liberdade individual e máxima flexibilidade nos negócios privados, repudiando qualquer intervenção estatal, ainda que para promover a segurança jurídica. O profissional não precisa ter conhecimento jurídico ou qualquer curso superior; a função notarial é usualmente restrita à autenticação de firmas e de cópia de documentos; não redige documentos, sendo os próprios clientes autores dos documentos que, por isso, são particulares; a atuação profissional é livre; os notários deste sistema podem cobrar livremente os preços de seus serviços, bem como podem atuar em qualquer localidade do âmbito estadual sob cujo império atuam, como ocorre nos EUA.¹⁵³

O latino, adotado pelo Brasil, juntamente com mais de 90 países, é proveniente da tradição jurídica romano-germânico, prestigiando a lei, atos emanados do poder legislativo por ser o que proporciona mais segurança jurídica aos usuários e negócios jurídicos, pois foca em regras que alcancem estabilidade nas relações individuais e que previnam litígios. A principal característica é autenticidade ou fé pública, atribuída ao notário ou tabelião, profissional do Direito, oficialmente investido em sua função, que é delegada pelo Estado.

Rodrigues e Ferreira¹⁵⁴ lecionam características que podem afetar cada tipo de notariado:

¹⁵² BRASIL. **Decreto nº 9.420, de 28 de abril de 1885**. Consolida a legislação relativa aos empregos e officios de Justiça, provê aos casos omissos e elimina algumas disposições antinômicas, obsoletas ou inconvenientes ao serviço público. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9420-28-abril-1885-543748-norma-pe.html>. Acesso: 14 jul. 2022.

¹⁵³ RÊGO, Paulo Roberto de **Carvalho. Registros públicos e notas**: natureza jurídica do vínculo laboral de prepostos e responsabilidade de notários e registradores. Porto Alegre. IRIB. Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

¹⁵⁴ CASSETTARI, Christiano; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Tabelionato de notas**. 3. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

1. Acesso livre ou restrito: o acesso à profissão pode ser livre, dependendo somente de uma solicitação à autoridade delegante. Em geral, ocorre nos sistemas de direito anglo-saxão, no qual basta ao interessado solicitar ao secretário da justiça, demonstrando ter bons antecedentes. Em alguns países, além do requerimento, exige-se curso superior de Direito. O acesso restrito se caracteriza por duas situações: primeira, as delegações notariais são em número restrito (*numerus clausus*); segunda, a lei prevê certas condições para o acesso, por exemplo, curso superior de Direito, aprovação em concurso público ou certo tempo de experiência em profissões jurídicas.
2. Preços prefixados por lei ou preços livres: Normalmente, nos sistemas de base judicial e administrativa e no notariado de tipo latino, os emolumentos dos serviços notariais são prefixados em lei ou por tabela da autoridade judiciária. No notariado de direito anglo-saxão e dos países nórdicos, os preços são, em geral, de livre competição.

O Brasil, em razão do seu processo de colonização, avanços e retrocessos traz especificidades que serão detalhadas nos próximos tópicos após a compreensão do surgimento do sistema registral no Brasil.

3.3 SISTEMA REGISTRAL NO BRASIL

A função primordial dos registros públicos é tornar públicos os atos e negócios jurídicos, fazendo o controle da legalidade, conservação, eficácia, autenticidade e segurança jurídica, enfim, proteger direitos dos cidadãos e empresas contra inconvenientes, atos lesivos e danos a direitos conquistados.

O surgimento do sistema registral no Brasil é posterior ao notarial, possivelmente no período de 1822 a 1850 em que as transmissões das sesmarias foram informais, não existia o registro dessas posses. Houve a necessidade de manter um grau de organização. E como em cada freguesia existia uma igreja, a esta foi delegada a função notarial e registral, pois seria mais fácil aos moradores comparecerem até o local e declararem suas as posses e propriedades, ficando os padres e pessoas do clero responsáveis por autenticar e registrar essas movimentações. Desse modo, surge a figura do Registro Paroquial ou do Vigário para controlar o cadastro das posses, ou seja, finalidade apenas declaratória.

De 1854 a 1864 as propriedades existiam, mas não eram registradas e a transferências eram feitas por contratos particulares, quando surge o sistema das transcrições com a Lei nº 1.237 em que as propriedades eram transmitidas com a transcrição¹⁵⁵ nos livros.

¹⁵⁵ Transcrição de imóveis é um modelo de registro onde consta os dados pessoais dos proprietários e o imóvel é um objeto. Na prática a descrição do imóvel na transcrição era feita de forma precária, alterando os proprietários quando fosse o caso e para cada transferência era gerado um número de transcrição, o que gerava insegurança e fraudes. Com o início da vigência da Lei 6.015/73 (lei de registros públicos) em 1º.01.1976, o modelo registro de

O Registro de Imóveis, com a função de transcrever aquisições imobiliárias e inscrever ônus reais, foi instituído no Brasil pela Lei nº 1.237, de 24.09.1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 26.04.1865. A citada lei substituiu a tradição da coisa pela transcrição do título como modo de aquisição da propriedade, continuando o contrato, antes dela, a gerar apenas obrigações. Com o crescimento da sociedade e, conseqüentemente, do volume e da complexidade dos negócios, além do registro de imóveis foram criados diversos tipos de registros públicos para prevenir problemas e garantir direitos: registro civil de pessoas naturais, de pessoas jurídica, de títulos e documentos, mesmo desconhecido os seus benefícios pelas pessoas.¹⁵⁶

Os registros de nascimentos, casamentos e óbitos até o momento da Proclamação da República e separação da Igreja do Estado, também cabia à Igreja, a qual a cada seis meses fazia um relatório com todos os registros civis ocorridos e enviavam à coroa portuguesa. Registre-se que o casamento civil foi iniciado no Brasil só no final do século XIX, com a Proclamação da República, mas antes só havia casamento religioso. Os registros públicos saíram das mãos da Igreja após a Proclamação da República, com a criação da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973), que normatizou os tipos de registros e diversas leis esparsas, com inúmeras peculiaridades. Logo, a igreja só ficou responsável com a parte espiritual dos cidadãos.¹⁵⁷

3.4 CARACTERÍSTICAS E PECULIARIDADES DA ATIVIDADE

Como visto, a atividade notarial e registral brasileira herdada de Portugal era exercida por integrantes de classe vinculados ao Poder e a legislação portuguesa foi utilizada no Brasil até a vigência do Código Civil Brasileiro de 1916.

Ceneviva¹⁵⁸ diferencia a atividade notarial da registral, afirmando que a primeira corresponde a redigir, formalizar e autenticar com fé pública instrumentos que consubstanciam atos jurídicos extrajudiciais do interesse dos solicitantes para que passem a ter plena aptidão para a produção de efeitos jurídicos, provando efetivamente a existência do direito a que se

imóveis passou ser as matrículas, nas quais o número destas permanecem o mesmo, alterando apenas os acontecimentos em relação ao imóvel. Logo ainda podem existir imóveis que foram transcritos no cartório de imóveis até 31.12.1975 de acordo com uma certidão de transcrição e os registros após a lei de registro público possuem matrícula, conforme certidões de matrículas expedidas. As duas situações possuem validade jurídica.

¹⁵⁶ CASSETTARI, Christiano; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Tabelionato de notas**. 3. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

¹⁵⁷ KÜMPPEL, Vitor Frederico *et.al.* **Tratado Notarial e Registral**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 3.

¹⁵⁸ CENEVIVA, Walter. **Leis dos Notários e Registradores comentada**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 22.

refiram. Enquanto a função registral, dedica-se ao assentamento de títulos para garantir oponibilidade perante terceiros, garantindo-lhe, por definição legal, segurança, autenticidade e eficácia dos atos da vida civil.

Antes da CF/88, os notários eram vinculados ao Poder Judiciário sendo considerados serventuários da justiça,¹⁵⁹ exercendo a atividade no cartório, não possuíam uma legislação única para regulamentar as atividades, inclusive em regiões pouco habilitadas uma mesma pessoa poderia acumular funções. Registre-se, ainda, que até 1930 a atuação dos advogados era regulamentada pelas leis de organização judiciária.

A palavra cartório era utilizada como o local para todos os serviços que se concentravam no fórum, segundo Ferreira¹⁶⁰: “Assim, o serviço judicial de apoio ao juiz de direito era um cartório; o tabelionato de notas era um cartório; o registro de imóveis era um cartório; a repartição burocrática da delegacia de polícia era um cartório”, talvez por isso e outras normas, a compreensão normativa desse segmento tenha sido bem complexa por todos, principalmente nas hipóteses de reconhecimento de direitos e deveres desses profissionais.

Desde a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, que incluiu o artigo 206 à Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e reforçada pelo constituinte de 1988, houve uma preocupação em substituir a palavra cartório por serventias extrajudiciais por ser mais adequada e compatível com as mudanças promovidas pelo constituinte objetivando desvincular das características históricas que a expressão carregava, muito embora as legislações posteriores como o Código Civil de 2002, Código de Defesa do Consumidor mencionarem diversas vezes a palavra cartório.

Pois bem, no mínimo, a palavra cartório significa o local de atuação dos Tabeliães e Oficiais de Registro Brasileiros, e que por natureza pública, não deve ser utilizado por empresas que não prestam o referido serviço.¹⁶¹

¹⁵⁹ EC nº 1/69: Art. 144. Os Estados organizarão a sua justiça, observados os artigos 113 a 117 desta Constituição e os dispositivos seguintes: § 5º Cabe ao Tribunal de Justiça dispor, em resolução, pela maioria absoluta de seus membros, sobre a divisão e a organização judiciárias, cuja alteração somente poderá ser feita de cinco em cinco anos. Lei nº 5.621, de 04 de novembro de 1970 que regulamentou o artigo 144, § 5º, da Constituição e dá outras providências. Art. 6º, IV: Art. 6º Respeitada a legislação federal, a organização judiciária compreende: IV - Organização, classificação, disciplina e atribuições dos serviços auxiliares da justiça, inclusive Tabelionatos e escritórios de registros públicos.

¹⁶⁰ FERREIRA, João Figueiredo. Para onde vão os cartórios? *In*: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.) **Coleção doutrinas essenciais: direito registral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 7.

¹⁶¹ ARAUJO. André Villaverde. Serventia ou cartório? **Migalhas**, 09 set. 2020. Disponível: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/333065/serventia-ou-cartorio>. Acesso: 30 jul. 2022.

A categorização do responsável pelo exercício da atividade sempre foi um tópico obscuro da profissão em função do processo de colonização brasileiro por razões de teor histórico. No art. 23 da ADCT da Constituição Federal de 1946, os escreventes e auxiliares das serventias não oficializadas eram considerados extranumerários, em regime especial, os quais poderiam ser classificados como permanentes, aqueles que após 5 anos nas funções adquiria a estabilidade e os de investidura precária que poderiam ser demitidos a qualquer momento.

O movimento de 1964 foi significativo para os cartórios do foro judicial e extrajudicial, pois, até então, as funções eram concedidas e designadas aos apadrinhados e cabos políticos, as quais passavam de pais para filhos.

Com a EC nº 07/77¹⁶², prevista no artigo 206 os serviços foram oficializados, estabelecendo concurso público e dispondo sobre o ingresso na atividade judicial e extrajudicial. Com a promulgação da EC nº 22/1982¹⁶³ as serventias extrajudiciais passaram a seguir o regime estabelecido pelos Estados, Distrito Federal ou Territórios, que poderia ser estatizado ou privado, obedecida a classificação do concurso de provas, além disso, permaneceria a oficialização do foro judicial.

Como visto, os cartórios chegaram a ser dados a amigos dos detentores do poder, negociados como bens imóveis ou deixados para os filhos como verdadeira herança. Contudo, no século XX com a normatização advinda da Constituição Federal de 1988, as atividades notariais e registras foram desvinculadas do Poder Judiciário e passaram a ser regulamentadas pelo art. 236, *in verbis*:

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

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

¹⁶² EC nº 07/77: Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo. § 1º Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias. § 2º Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos. § 3º Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos.

¹⁶³ EC 22/82. Art. 206. Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares. Art. 207. As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos. Art. 208 - Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983.

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

§3º. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.¹⁶⁴

A regulamentação do parágrafo primeiro ocorreu com a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, conhecida como “Lei dos Cartórios”¹⁶⁵, disciplinando nos seus artigos 1º, 3º e 5º que o notário ou tabelião e o oficial de registro ou registrador, a quem são delegados o exercício da atividade, são profissionais do direito, dotados de fé pública e que seus serviços são de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, agindo tais profissionais como verdadeiros instrumentos de estabilização das relações sociais. A segurança jurídica está relacionada à prevenção de litígios e fé pública, garantindo neste último que o ato está sendo executado de forma livre e sem coação.

O Supremo Tribunal Federal, em 08 de junho de 2005, no julgamento da ADI 3151-1/MT, por intermédio do Rel. Ministro Carlos Ayres Britto¹⁶⁶ expressou posicionamento pela primeira vez sobre o regime jurídico dos serviços notariais e registrais afirmando que tais serviços são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Possuem as características abaixo:

- a) trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Não são atividades materiais delegadas ao particular mediante mecanismos de concessão ou permissão de serviço público prevista no art. 175, através de contratos públicos;
- b) delegação recai sobre a pessoa natural, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos e não por adjudicação em processo licitatório. Não se aplica os institutos do estágio probatório, aposentadoria compulsória, pensão estatutária, direito de sindicalização, greve, e irreduzibilidade de ganhos;

¹⁶⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei 8.935 de 18 de dezembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

¹⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3151. Relator: Min. Carlos Brito, 08 de junho de 2005. Brasília: **Diário da Justiça**, 28 abr. 2006. Disponível em: <https://www.anoregmt.org.br/arquivos/978/AcordaoADI-3151.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

- c) a remuneração provém exclusivamente dos valores pagos pelo usuário, conceituado como emolumentos, fixados as normas gerais por lei e regulamentada pelo Estado. Os valores fixados não têm natureza de tarifa ou preço público;
- d) é fiscalizada pelo Poder Judiciário, o qual faz jus às taxas instituídas para fins de vigilância, orientação e correição, legitimadas como decorrentes do poder de polícia. Diferentemente, as empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos são fiscalizadas por órgão ou entidade do Poder Executivo;
- e) não adentra na esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito como ocorre com o Poder Judiciário.

A atividade é considerada um *longa manus* do Poder Judiciário, tendo como objetivo principal a segurança jurídica preventiva. Os aspectos gerais da profissão como o acesso às atividades próprias, direitos e deveres, atribuições, competências, impedimentos, responsabilidades e outros são disciplinados por lei federal.

Contudo, como os segmentos notarial e registral são diferentes, a normatização da forma de atuação também é, pois o notário ouve, aconselha imparcialmente as partes quanto aos riscos e benefícios para realização dos atos e ao final redige a vontade delas com a aplicação do direito privado. Por outro lado, os registradores visam tornar público fatos e situações jurídicas relevantes à vida e negócios das pessoas físicas e jurídicas para segurança jurídica e econômica.

Loureiro¹⁶⁷ ao diferenciar a importância da atuação dos profissionais dos dois segmentos afirma que:

Aliás, vimos que, embora o estatuto do notário e do registrador seja disciplinado, em nosso país, pelo mesmo diploma legal (Lei n. 8.935), este (o estatuto dos respectivos agentes) é o único elemento em comum a ambas as instituições. Este estado das coisas se deve a um fato histórico já adiantado e que deve ser melhor analisado para a correta compreensão dos sistemas legais notarial e dos registros públicos: o notariado é uma instituição espontânea, surgida em dado momento histórico para responder aos anseios de segurança jurídica dos indivíduos e da sociedade e que, diante de seu sucesso na solução destes problemas, expandiu-se para praticamente todos os países de direito continental e possui ao menos mil anos de história.

A publicidade jurídica, ao contrário, é um fenômeno artificial: é um órgão criado pelos diversos sistemas legais para garantir a eficácia e segurança de determinados direitos, situações e relações jurídicas e, consequentemente, possibilitar o progresso econômico. Por isso ela é mais recente na história e mais diversa na geografia: responde a diferentes políticas legislativas e realidades nacionais.

¹⁶⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 48-49.

Os notários e registradores, consoante previsão constitucional, exercem a atividade mediante delegação do Poder Público após aprovação em concurso público de provas e títulos. Não são funcionários ou servidores públicos, também não integram nenhum dos Poderes, não estando submissos a nenhum deles, mas limitados à fiscalização dos Tribunais de Justiça, Corregedorias de Justiça e Conselho Nacional de Justiça.

O Poder Público pode executar seus serviços de diferentes maneiras:

- a) diretamente por meio dos seus próprios órgãos, como titular dos serviços;
- b) indiretamente ou de forma descentralizada pelas pessoas jurídicas criadas ou autorizadas por lei como autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas; e
- c) por entidade que não integram a Administração direta e indireta, mas atuam do lado, como os serviços sociais autônomos e por particulares na condição de concessionários, permissionários e autorizados do serviço público.

Há diferença entre transferir a titularidade do serviço público e execução do serviço público. Na primeira há outorga da titularidade e só pode ser por lei. No segundo, pode ser por ato administrativo bilateral concedida ou retirada, ressalvada a exigência legal, sendo fiscalizada pelo Poder Público.¹⁶⁸

Siqueira¹⁶⁹ alerta que função delegada é diferente das demais fiscalizadas pelo Estado, pois aquela tem origem e natureza públicas e estas, são e continuam sendo particulares, sem equiparação aos atos estatais. Assim, o notário e o registrador é um funcionário público *sui generis*, possui fé pública, está vinculado ao Poder Público, já que este fiscaliza seus atos, exercendo a disciplina administrativa por meio do Juiz responsável pela jurisdição da Comarca e a função pública desempenhada proporciona estabilidade das relações sociais e para ordem econômica.

Loureiro¹⁷⁰ cita três diferenças entre a delegação da atividade exercida pelos notários e registradores e dos demais delegatários, concessionários ou permissionários do serviço público. A primeira é no sentido de a atividade notarial e registral ser de natureza jurídica e intelectual enquanto as outras são materiais (como as obras e serviços concedidos pelo Estado). Sobre as atividades notariais e de registro incide taxa de natureza remuneratória dos serviços individualizados (*uti singuli*) prestados aos usuários, enquanto os concessionários e

¹⁶⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Equilíbrio inicial da relação jurídica Estado/delegado de atividade pública tem que ser mantido. **Cartório Hoje Revista Anoreg/SP**, n. 1, p. 7-10, [s.d.]. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2021.

¹⁶⁹ SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução histórica à responsabilidade civil. **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 148, p. 21-48, 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/627>. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹⁷⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 55.

permissionários são remunerados por tarifas ou preços públicos, que possuem natureza contratual. E a terceira diferença reside no vínculo que os une ao Estado, pois a relação entre a Administração e o concessionário é de natureza contratual e o contrato administrativo possui cláusulas exorbitantes do direito comum. E o vínculo que une o notário e registrador ao Estado é a delegação, que não tem natureza contratual e sim administrativa ou constitucional, concluindo:

Trata-se de instituto de origem constitucional que confere à pessoa natural atribuições e poderes que, a princípio, pertencem ao Estado, como é o caso da fé pública. Esta transferência não é transitória e sim perene, e tem por objeto competências específicas e não mero trespasse de execução de serviços públicos: a delegação da função notarial, portanto, distingue-se nitidamente dos contratos de concessão e permissão.¹⁷¹

Na verdade, a função pública exercida tem nuances públicas e privadas que devem ser respeitadas, vez que na rotina diária dos referidos profissionais interpretam as normas tendo como horizonte o princípio da dignidade humana, aconselham e orientam os usuários na formalização de suas vontades com validade no mundo jurídico.

No período entre a promulgação da constituição de 1988 até a vigência da Lei dos cartórios, 11.994 serventias extrajudiciais ficaram, durante quase seis anos, num limbo jurídico-legislativo, possibilitando aos Tribunais de Justiça definir de forma diversa sobre o mesmo tema, inclusive concursos para provimento e remoções, por não haver lei regulamentadora, resultando a atribuição da delegação das serventias aos substitutos mais antigos.

Com a criação do Conselho Nacional de Justiça, a partir da Emenda Constitucional 45/04, dentre as atribuições do órgão foi estabelecido o recebimento de reclamações contra as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais. Foi publicada a Resolução 80, de 09 de junho de 2009, declarando vagas todas as serventias extrajudiciais cujos titulares não tenham sido investidos por meio de regular concurso de ingresso ou remoção, criando assim a classe de serventuárias extrajudiciais interinos.

Dessa forma quanto ao responsável pela serventia, diante de toda evolução histórica e ausência de conclusão dos concursos, coexistem três categorias:

- a) serventias com titulares aprovados em concurso público;
- b) serventias sob intervenção enquanto o titular está suspenso; e

¹⁷¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 55.

c) serventias sob interinidade, em que não há titulares devido a existência de serventia vaga de forma precária e temporária.

O CNJ, em recente resposta a consulta constante no processo 0003863-56.2021.2.00.0000, enfrentou o seguinte questionamento “o exercício do serviço notarial e registral declarado vago retorna ao Poder Judiciário para este exercer a atividade em caráter público por meio do interino ou o Poder Judiciário nomeia um interino para a continuação precária e temporária do exercício da atividade em caráter privado?” e reconheceu o regime público das serventias consideradas vagas:

CONSULTA. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DECLARADAS VAGAS. RESPONSÁVEIS INTERINOS. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL. EXERCÍCIO DA ATIVIDADE EM CARÁTER PÚBLICO. 1. Consulta acerca do regime jurídico aplicável aos responsáveis interinos pelas serventias extrajudiciais declaradas vagas (se público ou particular). 2. Consoante o regramento constitucional vigente, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, após aprovação em concurso público de provas e títulos (art. 236, CRFB/1988). 3. Há que se reconhecer, portanto, que a titularidade da atividade cartorária é pública, cuja delegação transfere ao particular, apenas, o exercício do serviço público. 4. Seguindo-se tais premissas, nas hipóteses de vacância da serventia extrajudicial (art. 39, Lei 8.935/1994), o Poder Público atuará de maneira plena, acumulando a titularidade da atividade cartorária e, transitoriamente, o exercício do serviço, até o devido provimento da unidade, mediante concurso público. 5. Na esteira do entendimento da Suprema Corte, o responsável interino caracteriza-se como agente do Estado, agindo como preposto do Poder Público, devendo, assim, se submeter ao regramento aplicável aos servidores públicos e, por consequência, ao regime de Direito Público. 6. Consulta respondida no sentido de que o exercício do serviço notarial e registral declarado vago retorna ao Poder Judiciário para este exercer a atividade em caráter público, por meio do interino.

Assim, os cartórios vagos possuem um regime todo peculiar que precisa ser compreendido por todos que os utilizam.

São criados e extintos mediante lei formal. Registre-se que, atualmente, existem cartórios em quase todos os municípios, de acordo com o art. 44, § 2º da Lei nº 8935/94¹⁷²:

Art. 44. Verificada a absoluta impossibilidade de se prover, através de concurso público, a titularidade de serviço notarial ou de registro, por desinteresse ou inexistência de candidatos, o juízo competente proporá à autoridade competente a extinção do serviço e a anexação de suas atribuições ao serviço da mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo Município ou de Município contíguo.
§ 1º (Vetado).

¹⁷² BRASIL. **Lei 8.935 de 18 de dezembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

§ 2º Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais.

§ 3º Nos municípios de significativa extensão territorial, a juízo do respectivo Estado, cada sede distrital disporá no mínimo de um registrador civil das pessoas naturais.

Prevê o art. 5º da Lei n. 8.935/1994¹⁷³ que os titulares de serviços notariais e registrais são:

- I – tabeliães de notas;
- II – tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;
- III – tabeliães de protesto de títulos;
- IV – oficiais de registro de imóveis;
- V – oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;
- VI – oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas;
- VII – oficiais de registro de distribuição.

Cada atribuição pratica atos essenciais e peculiares que repercutem na vida do cidadão na promoção da dignidade humana e no desenvolvimento da sociedade:

- a) ofício ou cartório de registro civil de pessoas naturais, cuida do histórico da vida das pessoas, registrando nascimento, óbito, casamento, divórcio, emancipação, registro de ausência, aquisição de nacionalidade brasileira, adoção, mudança de nome, reconhecimento de paternidade, interdições. Os documentos emitidos por esta serventia permitem o acesso a direitos fundamentais e exercício da cidadania. A Lei nº 13.484/2017 converteu o Registro Civil das Pessoas Naturais em “Ofícios de Cidadania” ao delegar novas atribuições e incrementar o nível democrático do Estado de Direito, mediante convênio com órgãos públicos e privados, podendo emitir os seguintes documentos: RG, CPF, CTPS, título de eleitor, procuração digital para acesso ao e-cac (Receita Federal), passaporte;
- b) tabelionato de notas, formaliza juridicamente a vontade das partes através de escrituras públicas, reconhecimento de firma, autenticação de cópias de documentos, apostilamentos, autorização de viagem, inventários, divórcios, partilhas, testamentos e testamento vital, procurações públicas, emancipação, pacto antenupcial, reconhecimento de união estável, ata notarial e outros;
- c) ofício de registro de imóveis, registra os direitos reais sobre os imóveis, como a propriedade, garantia e averbações referente ao imóvel; conservação de documentos relativos a unificação de imóveis, parcelamento do solo, incorporação imobiliária, especificação de condomínios;

¹⁷³ BRASIL. **Lei 8.935 de 18 de dezembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

registra hipoteca, alienação fiduciária, penhor de máquinas; usucapião extrajudicial, sucessão, desapropriação e etc.;

d) tabelionato de protesto de títulos, cuida da recuperação do crédito privado e público, intimando os devedores, protestando os títulos (cheques, notas promissórias, duplicatas), se necessário;

e) oficiais de registro de títulos e documentos, registra documentos particulares para sua autenticidade, prova de data e conteúdo. Possui competência residual de registro de títulos sobre bens móveis e outros direitos e notificações;

f) oficiais de registro civil das pessoas jurídicas, cuida dos registros de atos constitutivos e alterações de pessoas jurídicas que não sejam empresariais: empresas, sindicatos, associações, fundações e sociedades civis, pias, religiosas, morais, científicas etc.

g) por fim, os cartórios de distribuição – não existe em todas as unidades federativas do país, tem a finalidade de reunir dados e informações sobre os atos praticados em cada comarca, funcionando como uma central, a fim de designar tarefas cartoriais de forma equitativa.

h) tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos - lavram os atos, contratos e instrumentos relativos a transações de embarcações a que as partes queiram ou devam dar forma legal de escritura pública e registram tais documentos.

Cabe registrar outras características da atividade:

a) a responsabilidade sobre o gerenciamento administrativo e financeiro da unidade extrajudicial é do tabelião e registrador, os quais não recebem nenhum aporte financeiro do Estado nos investimentos;

b) não podem interromper a prestação dos serviços, nem tampouco terceirizar, tendo em vista que a delegação é pessoal, podendo apenas contratar auxiliares;

c) a sede da serventia deve ser instalada em local de fácil acesso e com acessibilidade;

d) as receitas e despesas são variáveis, não havendo uma renda fixa todos os meses, o que exige um maior controle na gestão da atividade.

Importante mencionar que a remuneração advém do valor do serviço pago pelo usuário; os emolumentos possuem natureza tributária, devendo ser fixados por lei¹⁷⁴ o aumento e isenção. Por tal motivo não pode ser concedido descontos aos usuários; o Estado responde

¹⁷⁴ A Lei Federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000, dispõe sobre a fixação dos emolumentos, cabendo aos Estados definirem os emolumentos por meio de lei estadual.

objetivamente pelos atos praticados pelo notário, registrador ou quem agir em seu nome, sob pena de improbidade administrativa.¹⁷⁵

3.4.1 Os cartórios deficitários

A atividade tem suas peculiaridades já expostas, com preços tabelados e definidos por lei, sem concorrência. Entretanto, o que mais chama a atenção são as notícias veiculadas nas mídias atribuindo, genericamente, a todos os cartórios, independente da localidade e especialidade, um elevado e irreal faturamento.

No Brasil, de acordo com dados divulgados em revista especializada¹⁷⁶, no período de abril a junho de 2021, dos 12.548 cartórios existentes, cerca de 4.409 são considerados cartórios deficitários por terem faturamento insuficiente para arcar com as despesas legais e de funcionamento, imposto de renda e ISS, até mesmo remunerar dignamente o profissional responsável pela serventia. Como manter cartórios em funcionamento, inclusive para cumprir a política constitucional de gratuidade de atos, necessária à promoção da cidadania e dignidade, quando 530 unidades espalhadas pelo país obtêm receita inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais); 423 unidades inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), 2045 unidades entre R\$ 1.000,00 a R\$ 5.000,00 (mil a cinco mil reais) e 1411 cartórios entre R\$ 5.000,00 a R\$ 10.000,00 (cinco mil a dez mil reais)?

Por mais que a Lei federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000¹⁷⁷ tenha atribuído a cada Estado a responsabilidade de edição de lei que fixe os valores dos emolumentos incidentes sobre os atos praticados pelos notários e registradores, que correspondam ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, esse valor é insuficiente, não retratando os custos existentes com a atividade. Isso repercute para própria população que corre o risco não ter um cartório em sua cidade, tendo que percorrer quilômetros até uma cidade vizinha para ter acesso aos atos mais básicos de constituição de direitos.

Para assegurar a capilaridade, em âmbito nacional, dos serviços notariais e de registro e para que os cartórios do Registro Civil de Pessoas Naturais possuam renda mínima capaz de

¹⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 842.846. Relator: Ministro Luiz Fux, 27 fev. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹⁷⁶ Revista Cartórios com Você, n. 24, ano 5, abr./jun. 2021, p. 21.

¹⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm. Acesso em 31 jul. 2022.

garantir a sua sustentabilidade e viabilizar a busca da excelência na prestação de serviços do foro extrajudicial, a Lei nº 10.169/00 em seu artigo 8º estabelece aos Estados e ao Distrito Federal que deverão regulamentar a forma de compensação aos registradores civis pelos atos gratuitos praticados. O CNJ, por sua vez, disciplinou por meio do Provimento nº 81/2018 a renda mínima ao delegatário ou interino que exerce as funções nas referidas serventias:

Art. 1º Dispor sobre a renda mínima dos registradores de pessoas naturais.

Art. 2º Os Tribunais de Justiça devem estabelecer uma renda mínima para os registradores de pessoas naturais com a finalidade de garantir a presença do respectivo serviço registral em toda sede de municipal e nas sedes distritais dos municípios de significativa extensão territorial assim considerado pelo poder delegante.

Parágrafo Único. A renda mínima é garantida através do pagamento, ao delegatário ou ao interino que exerce a titularidade da serventia de Registro de Pessoas Naturais, do valor necessário para que a receita do serviço registral de pessoas naturais atinja o valor mínimo da receita estipulado por ato próprio do tribunal.

Art. 3º Além de outras fontes de recursos, devem ser utilizadas para o pagamento da renda mínima a que se refere o artigo anterior, as receitas originadas do recolhimento, efetuado pelos interinos de qualquer serventia extrajudicial, aos tribunais ou aos respectivos fundos financeiros, relativamente aos valores excedentes a 90,25% do teto constitucional.¹⁷⁸

Pelo dispositivo acima, os valores excedentes estabelecidos no art.3º deveriam ser destinados para o estabelecimento de renda mínima ao registrador civil conforme estipula o regramento nacional, mas são incorporadas ao orçamento do Poder Judiciário.

Desde a edição do provimento os Tribunais de Justiça do Brasil arrecadaram mais de R\$ 431 milhões com as verbas excedentes dos cartórios vagos, os quais não foram destinados à manutenção da renda mínima aos registradores civis brasileiros¹⁷⁹, conforme pode ser visto nas tabelas abaixo:

¹⁷⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 81 de 06 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Renda Mínima do Registrador Civil de Pessoas Naturais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2773>. Acesso em: 21 nov. 2021.

¹⁷⁹ Revista Cartórios com Você, n. 24, ano 5, abr./jun. 2021, p. 18

FIGURA 1- Arrecadação dos interinos dos cartórios do Brasil no 1º semestre de 2020

Serventias Extrajudiciais					
UF	Serventias VAGO	Somatório das arrecadações brutas do 1º Semestre de 2020, informadas pelas serventias	Informações prestadas pelos Interinos no 1º Semestre de 2020 (Art. 13 do Prov. 45/2015)		
			Somatório das remunerações dos interinos	Somatório dos valores excedentes ao teto	Somatório das despesas dos meses do semestre
AC	20	R\$ 5.972.490,91	R\$ 1.963.977,68	R\$ 502.108,12	R\$ 1.720.435,69
AL	214	R\$ 16.892.083,06	R\$ 4.338.519,14	R\$ 272.701,63	R\$ 3.383.461,43
AM	10	R\$ 2.507.261,10	R\$ 426.700,23	R\$ 620,00	R\$ 378.923,76
AP	13	R\$ 827.343,08	R\$ 22.096,37	R\$ 0,00	R\$ 22.982,43
BA	614	R\$ 43.691.833,63	R\$ 1.838.253,45	R\$ 3.000,00	R\$ 1.588.897,52
CE	136	R\$ 6.990.288,38	R\$ 807.028,78	R\$ 154.598,74	R\$ 818.322,61
DF	5	R\$ 10.193.282,51	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
ES	113	R\$ 29.003.636,29	R\$ 1.573.480,62	R\$ 2.615.310,22	R\$ 2.901.083,35
GO	272	R\$ 70.772.484,72	R\$ 13.246.777,34	R\$ 3.469.999,54	R\$ 10.611.619,91
MA	77	R\$ 18.197.163,05	R\$ 1.121.679,16	R\$ 228.606,87	R\$ 544.246,16
MG	1174	R\$ 162.812.865,81	R\$ 19.091.561,23	R\$ 8.750.589,00	R\$ 20.283.529,20
MS	69	R\$ 25.844.562,92	R\$ 6.254.354,02	R\$ 1.502.905,48	R\$ 9.202.387,31
MT	76	R\$ 68.130.553,86	R\$ 11.795.604,97	R\$ 1.589.098,71	R\$ 14.708.450,21
PA	179	R\$ 14.440.495,54	R\$ 1.693.319,62	R\$ 340.533,23	R\$ 3.355.682,79
PB	76	R\$ 17.871.726,72	R\$ 902.453,48	R\$ 32.706,96	R\$ 780.862,83
PE	196	R\$ 20.210.158,37	R\$ 3.236.240,71	R\$ 209.597,39	R\$ 3.160.308,58
PI	112	R\$ 24.724.859,98	R\$ 3.887.061,99	R\$ 2.119.794,26	R\$ 8.023.220,87
PR	452	R\$ 92.789.936,21	R\$ 22.164.082,63	R\$ 969.293,92	R\$ 20.561.508,23
RJ	112	R\$ 118.923.655,04	R\$ 8.252.005,46	R\$ 5.886.149,15	R\$ 22.279.787,10
RN	83	R\$ 10.520.131,33	R\$ 2.931.000,71	R\$ 814.756,32	R\$ 3.653.278,40
RO	25	R\$ 12.101.878,59	R\$ 804.892,46	R\$ 523.907,51	R\$ 1.256.691,88
RR	2	R\$ 4.049.236,70	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
RS	226	R\$ 132.325.701,72	R\$ 20.627.758,97	R\$ 12.733.292,09	R\$ 40.981.897,35
SC	180	R\$ 75.418.236,71	R\$ 16.339.584,18	R\$ 15.045.332,98	R\$ 21.413.087,85
SE	20	R\$ 4.685.535,41	R\$ 354.249,77	R\$ 0,00	R\$ 196.231,32
SP	244	R\$ 298.567.687,82	R\$ 28.463.474,86	R\$ 16.624.417,95	R\$ 56.300.107,76
TO	82	R\$ 16.395.242,22	R\$ 2.378.809,08	R\$ 23.855,85	R\$ 939.215,03
TOTAL	4782	R\$ 1.304.860.331,68	R\$ 174.514.966,91	R\$ 74.413.175,92	R\$ 249.066.219,57

Fonte: Justiça Aberta- CNJ, agosto de 2022

FIGURA 2 - Arrecadação dos interinos dos cartórios do Brasil no 2º semestre de 2020

Serventias Extrajudiciais					
UF	Serventias VAGO	Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2020, informadas pelas serventias	Informações prestadas pelos Interinos no 2º Semestre de 2020 (Art. 13 do Prov. 45/2015)		
			Somatório das remunerações dos interinos	Somatório dos valores excedentes ao teto	Somatório das despesas dos meses do semestre
AC	20	R\$ 9.748.684,52	R\$ 3.947.534,85	R\$ 1.827.436,00	R\$ 2.266.429,43
AL	214	R\$ 27.891.900,08	R\$ 6.195.728,35	R\$ 782.618,59	R\$ 5.099.972,57
AM	10	R\$ 3.977.225,32	R\$ 605.725,99	R\$ 5.582,25	R\$ 446.723,12
AP	13	R\$ 910.016,08	R\$ 40.311,70	R\$ 0,00	R\$ 27.826,70
BA	614	R\$ 57.033.602,87	R\$ 570.956.343,63	R\$ 3.000,00	R\$ 2.148.325,34
CE	136	R\$ 12.007.657,50	R\$ 1.842.274,73	R\$ 319.045,09	R\$ 1.570.108,38
DF	5	R\$ 12.618.886,77	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
ES	113	R\$ 41.599.890,78	R\$ 2.355.853,78	R\$ 5.030.403,76	R\$ 3.384.476,42
GO	272	R\$ 93.246.091,21	R\$ 17.795.662,05	R\$ 8.387.921,53	R\$ 13.180.419,69
MA	77	R\$ 25.301.901,97	R\$ 1.451.997,04	R\$ 839.757,77	R\$ 875.039,17
MG	1174	R\$ 233.666.049,26	R\$ 26.867.274,95	R\$ 24.213.811,17	R\$ 21.809.991,62
MS	69	R\$ 34.455.055,89	R\$ 7.314.570,81	R\$ 2.373.378,74	R\$ 10.256.987,42
MT	76	R\$ 88.169.784,39	R\$ 15.847.743,56	R\$ 4.492.620,78	R\$ 19.588.965,01
PA	179	R\$ 20.823.192,78	R\$ 2.335.817,33	R\$ 1.835.141,89	R\$ 5.109.690,88
PB	76	R\$ 29.897.776,23	R\$ 1.961.133,86	R\$ 236.906,74	R\$ 1.094.772,28
PE	196	R\$ 29.332.316,65	R\$ 4.357.242,20	R\$ 510.247,28	R\$ 3.616.788,79
PI	112	R\$ 35.913.442,35	R\$ 5.213.792,93	R\$ 4.324.267,26	R\$ 7.841.562,63
PR	452	R\$ 120.776.010,21	R\$ 31.473.769,55	R\$ 1.922.419,01	R\$ 25.418.992,77
RJ	112	R\$ 149.913.696,98	R\$ 8.215.350,57	R\$ 9.752.355,47	R\$ 22.422.751,90
RN	83	R\$ 14.781.343,89	R\$ 3.760.699,78	R\$ 1.400.819,54	R\$ 4.242.183,44
RO	25	R\$ 18.541.483,90	R\$ 1.365.649,03	R\$ 1.838.229,68	R\$ 1.938.592,22
RR	2	R\$ 7.825.569,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
RS	226	R\$ 171.122.053,34	R\$ 26.992.754,97	R\$ 26.015.669,71	R\$ 47.100.148,68
SC	180	R\$ 105.128.363,95	R\$ 20.754.556,34	R\$ 27.238.576,97	R\$ 29.201.368,94
SE	20	R\$ 7.445.948,66	R\$ 561.476,98	R\$ 116.838,20	R\$ 238.153,51
SP	244	R\$ 397.393.776,79	R\$ 45.744.292,36	R\$ 38.332.103,71	R\$ 74.434.912,42
TO	82	R\$ 20.456.591,96	R\$ 3.015.643,23	R\$ 366.141,97	R\$ 1.482.405,89
TOTAL	4782	R\$ 1.769.978.313,73	R\$ 810.973.200,57	R\$ 162.165.293,11	R\$ 304.797.589,22

Fonte: Justiça Aberta - CNJ em agosto/2022

FIGURA 3 - Arrecadação dos interinos dos cartórios do Brasil no 1º semestre de 2021

Serventias Extrajudiciais					
UF	Serventias VAGO	Somatório das arrecadações brutas do 1º Semestre de 2021, informadas pelas serventias	Informações prestadas pelos Interinos no 1º Semestre de 2021 (Art. 13 do Prov. 45/2015)		
			Somatório das remunerações dos interinos	Somatório dos valores excedentes ao teto	Somatório das despesas dos meses do semestre
AC	20	R\$ 9.005.613,47	R\$ 3.417.494,28	R\$ 1.352.472,63	R\$ 2.092.974,03
AL	214	R\$ 29.624.735,67	R\$ 6.530.595,70	R\$ 1.414.937,22	R\$ 5.735.042,06
AM	10	R\$ 3.104.736,04	R\$ 1.282.243,34	R\$ 18.464,53	R\$ 1.480.621,38
AP	13	R\$ 990.507,11	R\$ 28.709,74	R\$ 0,00	R\$ 106.217,88
BA	614	R\$ 58.756.493,87	R\$ 2.792.432,82	R\$ 3.000,00	R\$ 2.334.008,26
CE	136	R\$ 10.110.363,78	R\$ 1.736.205,06	R\$ 321.970,62	R\$ 6.904.787,54
DF	5	R\$ 12.733.184,95	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
ES	113	R\$ 40.042.208,51	R\$ 3.046.368,52	R\$ 5.549.226,82	R\$ 4.700.444,46
GO	272	R\$ 108.045.135,76	R\$ 19.873.614,52	R\$ 14.375.687,14	R\$ 14.328.210,36
MA	77	R\$ 22.387.730,36	R\$ 2.073.459,09	R\$ 1.514.113,22	R\$ 1.102.941,60
MG	1174	R\$ 241.054.923,89	R\$ 30.384.557,94	R\$ 25.777.273,75	R\$ 22.188.425,71
MS	69	R\$ 32.836.729,93	R\$ 8.135.009,80	R\$ 2.578.001,77	R\$ 10.014.708,58
MT	76	R\$ 94.412.356,48	R\$ 16.414.124,14	R\$ 10.572.011,91	R\$ 21.211.432,02
PA	179	R\$ 22.234.154,43	R\$ 2.444.601,54	R\$ 1.768.748,92	R\$ 4.861.720,19
PB	76	R\$ 27.735.481,05	R\$ 1.609.302,65	R\$ 113.019,99	R\$ 1.088.900,56
PE	196	R\$ 32.200.000,54	R\$ 6.914.149,91	R\$ 1.383.591,53	R\$ 5.286.582,69
PI	112	R\$ 40.261.170,41	R\$ 5.275.730,02	R\$ 6.134.987,10	R\$ 8.922.407,93
PR	452	R\$ 136.102.558,54	R\$ 39.504.138,75	R\$ 4.040.757,29	R\$ 31.344.424,33
RJ	112	R\$ 158.203.162,45	R\$ 9.203.563,18	R\$ 16.420.598,75	R\$ 24.846.128,06
RN	83	R\$ 15.621.146,34	R\$ 4.188.803,96	R\$ 1.757.372,52	R\$ 4.405.667,09
RO	25	R\$ 18.664.269,98	R\$ 1.726.573,74	R\$ 2.467.853,15	R\$ 2.471.634,89
RR	2	R\$ 5.257.993,13	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
RS	226	R\$ 172.706.317,71	R\$ 29.512.240,33	R\$ 33.310.206,28	R\$ 47.535.174,50
SC	180	R\$ 106.571.543,92	R\$ 22.280.771,66	R\$ 30.170.197,46	R\$ 31.017.496,43
SE	20	R\$ 7.496.456,38	R\$ 1.457.878,59	R\$ 479.394,99	R\$ 685.428,09
SP	244	R\$ 405.746.834,22	R\$ 49.945.799,03	R\$ 46.324.625,13	R\$ 76.763.557,33
TO	82	R\$ 21.242.680,66	R\$ 2.850.514,16	R\$ 741.496,33	R\$ 1.448.008,43
TOTAL	4782	R\$ 1.833.148.489,58	R\$ 272.638.882,47	R\$ 208.590.009,05	R\$ 332.876.945,40

Fonte: Justiça Aberta - CNJ em agosto/2022

FIGURA 4 - Arrecadação dos interinos dos cartórios do Brasil no 2º semestre de 2021

Serventias Extrajudiciais					
UF	Serventias VAGO	Somatório das arrecadações brutas do 2º Semestre de 2021, informadas pelas serventias	Informações prestadas pelos Interinos no 2º Semestre de 2021 (Art. 13 do Prov. 45/2015)		
			Somatório das remunerações dos interinos	Somatório dos valores excedentes ao teto	Somatório das despesas dos meses do semestre
AC	20	R\$ 12.867.675,87	R\$ 5.282.771,78	R\$ 2.632.501,30	R\$ 2.713.554,54
AL	214	R\$ 34.208.222,12	R\$ 7.993.100,37	R\$ 1.587.079,09	R\$ 7.047.105,38
AM	10	R\$ 3.982.792,45	R\$ 1.650.401,83	R\$ 29.972,66	R\$ 1.803.606,00
AP	13	R\$ 1.233.936,92	R\$ 44.426,73	R\$ 0,00	R\$ 43.991,39
BA	614	R\$ 63.597.847,37	R\$ 4.904.745,93	R\$ 1.371.975,96	R\$ 3.047.989,09
CE	136	R\$ 12.480.328,93	R\$ 2.532.187,40	R\$ 1.433.313,03	R\$ 3.337.250,25
DF	5	R\$ 14.517.930,80	R\$ 585.709,16	R\$ 30.201,71	R\$ 306.165,78
ES	113	R\$ 46.664.692,45	R\$ 4.769.060,74	R\$ 7.223.371,09	R\$ 7.531.000,83
GO	272	R\$ 134.772.946,59	R\$ 22.276.468,60	R\$ 19.672.441,16	R\$ 16.536.866,97
MA	77	R\$ 29.710.406,25	R\$ 3.921.293,06	R\$ 3.341.885,11	R\$ 2.105.286,66
MG	1174	R\$ 288.642.079,24	R\$ 37.735.724,94	R\$ 34.646.242,93	R\$ 26.525.682,25
MS	69	R\$ 37.198.336,59	R\$ 9.386.514,60	R\$ 3.493.214,96	R\$ 13.032.483,09
MT	76	R\$ 116.082.727,91	R\$ 19.704.229,09	R\$ 29.886.098,24	R\$ 27.121.440,78
PA	179	R\$ 25.760.685,77	R\$ 2.940.675,56	R\$ 2.955.092,67	R\$ 5.917.223,00
PB	76	R\$ 25.447.413,43	R\$ 2.214.588,15	R\$ 230.059,80	R\$ 1.912.927,60
PE	196	R\$ 37.614.935,93	R\$ 7.928.558,16	R\$ 2.082.857,42	R\$ 7.276.860,81
PI	112	R\$ 47.279.158,70	R\$ 5.995.874,09	R\$ 9.693.921,85	R\$ 11.551.747,20
PR	452	R\$ 154.354.475,45	R\$ 46.976.400,58	R\$ 6.400.773,72	R\$ 40.005.632,42
RJ	112	R\$ 192.226.780,70	R\$ 10.959.744,50	R\$ 25.574.316,61	R\$ 32.181.518,55
RN	83	R\$ 17.654.292,22	R\$ 4.678.888,63	R\$ 3.258.358,87	R\$ 4.521.049,73
RO	25	R\$ 22.754.659,16	R\$ 2.291.817,84	R\$ 3.118.529,97	R\$ 4.042.228,47
RR	2	R\$ 6.569.646,09	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
RS	226	R\$ 208.401.389,90	R\$ 34.697.637,12	R\$ 42.175.445,90	R\$ 56.208.046,67
SC	179	R\$ 121.505.461,83	R\$ 24.640.677,22	R\$ 37.236.663,18	R\$ 35.703.826,82
SE	20	R\$ 8.047.648,31	R\$ 1.772.686,12	R\$ 708.173,69	R\$ 676.387,76
SP	244	R\$ 464.629.637,27	R\$ 60.411.489,88	R\$ 60.665.767,10	R\$ 95.288.222,04
TO	82	R\$ 23.817.366,96	R\$ 3.022.165,08	R\$ 962.639,21	R\$ 1.726.207,27
TOTAL	4781	R\$ 2.152.023.475,21	R\$ 329.317.837,16	R\$ 300.410.897,23	R\$ 408.164.301,35

Fonte: Justiça Aberta - CNJ em agosto/2022

No caso de Alagoas, há 237 serventias, das quais 214 estão vagas e ocupadas por interinos, 05 *sub judice* e 18 providas, de acordo com as informações prestadas pelo Tribunal de Justiça de Alagoas. No ano de 2020, os interinos do Estado repassaram ao Fundo Especial de Modernização do Poder Judiciário de Alagoas (Funjuris), referente ao excedente ao teto constitucional fixado no art. 3º do Provimento CNJ nº81/2018, cerca de R\$1.055.320,22. No ano de 2021, o valor triplicou para R\$3.002.016,31 milhões. Tais valores não são revertidos à atividade notarial e registral, mas ao jurisdicionado, por meio de diversas estratégias de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. E isso pode ser um dos fatores para a não conclusão do concurso público no Estado de Alagoas por parte do Tribunal de Justiça, além dos diversos questionamentos judiciais acerca das delegações existentes.¹⁸¹

A maioria dos Estados da federação realizou concurso para cartórios, como São Paulo e Minas Gerais, que são os estados que mais realizaram concurso público para as delegações.¹⁸²

No Estado de Alagoas, a Lei nº 6.284, de 21 de janeiro de 2002, criou o Fundo Especial para o Registro Civil (FERC), destinado a financiar a gratuidade universal instituída pela Lei Federal nº 9.534/1997 e instituiu o selo de autenticação. O fundo concedeu o pagamento de um subsídio mínimo mensal, correspondente ao valor de um (01) salário mínimo, aos Cartórios cujos atos gratuitos praticados durante o mês não atinjam o referido valor. Uma das receitas do fundo é a venda de selos emitidos nos atos cartorários. Dessa arrecadação 55% eram repassados ao Funjuris (Poder Judiciário de Alagoas) e 5% para Anoreg/AL.

Atualmente, o FERC foi transformado em Fundo Notarial e Registral - FUNOREG por meio da Lei nº 8.401, de 9 de abril de 2021, trazendo significativas mudanças, pois a renda mínima passou para pouco mais de um salário mínimo, cerca de R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais) e será fixada por deliberação de um conselho, o que mantém a atualização da verba.

Diz o texto da lei que, havendo disponibilidade financeira, e somente após ser garantido o ressarcimento dos atos gratuitos de nascimento e óbito e garantido, também, o pagamento da renda mínima aos Registradores deficitários, os recursos do FUNOREG poderão ser destinados a subsidiar atos gratuitos praticados pelos demais serviços de Notas e de Registro do Estado de Alagoas, conforme parâmetros e limites estabelecidos mediante deliberação do

¹⁸¹ Informações obtidas junto à Corregedoria Geral de Justiça de Alagoas de acordo com o Processo Administrativo nº 0700235-98.2022.8.02.0073.

¹⁸² Revista Cartórios com Você, n. 24, ano 5, abr./jun. 2021.

Conselho Diretor do Fundo, por meio de Resolução. Ou seja, outros atos gratuitos poderão ser remunerados, o que favorece a promoção do acesso à justiça.

Outro problema enfrentado no segmento são os valores fixados a título de emolumentos pelas leis estaduais, além do valor do selo de autenticidade e taxas/custas. Em grande parte dos Estados, o que não ocorre em Alagoas, os cartórios precisam efetuar repasses dos valores arrecadados para outros órgãos destinatários, como a Defensoria Pública, o Ministério Público e outros, restando apenas os emolumentos sobre os quais incidem os impostos, despesas administrativas e de pessoal da serventia, para ao final o titular ser remunerado.

Visualiza-se por todo o exposto que a realidade Brasileira não é uniforme em todas as cidades, mas é comum serem veiculadas matérias jornalísticas sobre o setor extrajudicial com números fora da realidade para maioria dos cartórios, passando uma realidade distorcida e negativa e esquecendo de evidenciar os benefícios jurídicos, econômicos e sociais que esse segmento proporciona mesmo com todas as dificuldades da profissão.

Marinho¹⁸³ define a profissão: “Lá, somos a infantaria do Direito, onde estamos sempre prontos a servir a população levando a tranquilidade do ato jurídico que apascenta o coração de quem mais precisa” e conclui citando Boaventura de Sousa Santos: “Um distanciamento abissal da realidade ideal para um país que deseja e pretende crescer, mas que para isso precisa encarar de frente tamanha desigualdade de Norte a Sul, de Leste a Oeste”.

Esta é a realidade dos cartórios brasileiros!

3.5 IMPORTÂNCIA JURÍDICO-ECONÔMICA DA ATIVIDADE PARA O PAÍS: DAS CENTRAIS ELETRÔNICAS AOS ATOS DIGITAIS

A atividade notarial e registral desde o início de sua existência conseguiu manter viva e necessária mesmo passando por diversos sistemas políticos e econômicos: monarquia, república, ditadura, redemocratização e desafios advindos da pandemia do COVID acarretando gestão pautada no distanciamento e autuação exponencial através de recursos tecnológicos, mostrando-se sua utilidade no desenvolvimento econômico e social.

¹⁸³ MARINHO, Rainey. Os cartórios e sua importância para a sociedade brasileira. **Anoreg**, 02 ago. 2020. Disponível em: <https://www.anoreg-al.org.br/2020/08/missao-dos-cartorios-autenticidade-seguranca-e-eficacia/>. Acesso: 30 jul.2022.

Apesar da realidade de cada município e Estado ser diferente, o qual repercute nos serviços prestados, o fato é que os cartórios estão cada vez mais integrados e acessíveis à população, buscando a inovação na forma de prestação de seus serviços, com significativos avanços após a normatização promovida pelo Conselho Nacional de Justiça que permitiu a aplicação de atos digitais.

Desde o início dos anos 2000 as instituições representativas dos tabeliães e registradores, oferecem soluções tecnológicas e serviços online à população através das centrais eletrônicas. Ressalte-se que já havia a normatização dos atos eletrônicos por algumas Corregedorias locais nas Consolidações Normativas Notarial e Registral, mas havia muita divergência. Certamente, a regulamentação dos atos eletrônicos, ocorrida em maio de 2020, pelo Provimento nº 100 do CNJ, foi o maior avanço, possibilitando a assinatura remota através de certificado digital através da plataforma do e-Notariado.

Esse cenário continuará tendo avanços em virtude da vigência da Lei nº 14.382/2022¹⁸⁴ que dispõe sobre o sistema eletrônico de registros públicos, integrando todos os segmentos de registros públicos proporcionando eficiência, celeridade e praticidade no acesso ao sistema registral para continuar contribuindo ao crescimento econômico.

Assim, a norma de integração dos registros públicos aproxima a consolidação das fases da informatização das serventias extrajudiciais, dividida em cinco:

- a) a primeira etapa é a mera digitalização dos documentos;
- b) na segunda, operacionaliza-se a própria informatização das serventias, com o oferecimento de diversos serviços automatizados, como o cálculo de emolumentos e a busca de informação nos indicadores;
- c) na terceira etapa busca-se a integração de todos os cartórios nacionais em uma Central única nacional informatizada;
- d) na quarta etapa operacionaliza-se a realização de matrículas e escrituras em meios digitais;
- e) e na última etapa, a própria escrituração dos livros dá-se em meio digital.¹⁸⁵

Para José de Britto Freire Filho, Tabelião há 60 anos, chegou a ver escrituras de compra e venda de escravos com “descrições detalhadas, medidas, arcada dentária, estatura, idade, gênero, como se fosse realmente a descrição de um bem, com a finalidade de identificá-lo e

¹⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.

¹⁸⁵ PAGANI, Vitória Dal-Ri. **Sistema de registro eletrônico imobiliário: as vantagens introduzidas pela modernização do registro**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/127076>. Acesso em 02 ago. 2022.

justificar seu preço”. Relata que o maior desafio para uma instituição tão antiga foi adaptar-se às mudanças com ampliação cada vez mais de serviços, principalmente a tecnologia que impactou fortemente o segmento. Da lavratura de escrituras com caneta tinteiro para máquinas de escrever e, hoje, computadores e sistemas, tornando a prática dos atos mais segura e rápida. E finaliza que os atos praticados pelos tabelionatos e ofícios de registros tem importância econômica, histórica e social para os brasileiros.¹⁸⁶

Quase todos os serviços tradicionais além do físico, migraram para o mundo virtual, por meio de plataformas *online*, mantendo a segurança jurídica, autenticidade, eficácia, fé pública em todo o território nacional. Por exemplo, casamentos por videoconferência, escrituras públicas digitais, registros imobiliários, registro de documentos e arquivos pela internet, envio de títulos e cancelamento de protestos eletrônicos.

A migração dos cartórios para o meio digital é uma realidade diante dos avanços obtidos pelas entidades representativas, Conselho Nacional de Justiça e pelos convênios firmados com o Governo Federal na execução das Estratégias de Governo Digital 2020-2022, definidas no Decreto nº 10.332/20.¹⁸⁷

No ano de 2020¹⁸⁸ foram realizados 248.367.829 milhões de atos eletrônicos nas plataformas das diversas especialidades abaixo descritas:

a) Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos e de Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RCTDPJ): é uma plataforma de registro eletrônico do país que interliga os clientes aos atos de registros dos cartórios de títulos e documentos e registro civil de pessoas jurídicas, simplificando o registro e a legalização de empresas e negócios (RedeSIM) com a emissão de CNPJ, sem necessidade de comparecimento à Receita Federal para a realização dos deferimentos e indeferimentos de solicitações. A referida central é vinculada administrativamente ao Instituto de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas do Brasil (IRTDPJ-Brasil) e tem suas atividades reguladas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com cerca de 2.765 cartórios de RTDPJ cadastrados¹⁸⁹;

¹⁸⁶ FREIRE FILHO, José de Britto. Rio notarial: projeto estreia com a história do primeiro cartório do Brasil. [Entrevista cedida ao] Colégio Notarial do Brasil. **Colégio Notarial do Brasil**, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://cnbrj.org.br/rio-notarial-projeto-estrela-com-a-historia-do-primeiro-cartorio-do-brasil/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

¹⁸⁷ BRASIL. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 26 jul. 2021.

¹⁸⁸ Revista Cartórios com Você, n. 23, ano 5, out. /dez. 2020.

¹⁸⁹ Quantidade de cartórios no período de 15.12.2019 a 30.11.2021 conforme dados da publicação Cartório em Números, 3. ed., 2021, p. 86.

- b) CENSEC (Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados): criada através do Provimento CNJ nº 18/2012 com o principal objetivo de gerenciar informações sobre a existência de testamentos, procurações e escrituras públicas; combater à corrupção e a lavagem de dinheiro; e dinamizar o acesso do Poder Judiciário à sua base de dados. Composta por 5 módulos¹⁹⁰, os quais registraram no período de outubro a dezembro do ano de 2020: 60 milhões de escrituras e procurações, 700 mil testamentos, 2,7 milhões de atos de divórcios, separações e inventários e 5.735 mil testamentos vitais. No ano de 2021 houve aumento significativo¹⁹¹: 65,8 milhões de escrituras e procurações; 747 mil testamentos; 56,4 mil fichas de assinaturas de tabeliães e escreventes; mais de 3 milhões de atos de divórcios, separações e inventários e 6,3 mil testamentos vitais, demonstrando maior procura dos usuários;
- c) Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC): integra todos os Cartórios de Registro Civil do País, possibilitando a troca de informações entre eles e os órgãos públicos. O cidadão pode solicitar registros de nascimentos, casamentos, óbitos, além das emancipações, ausências, interdições, entre outros e optar pela entrega no endereço escolhido ou retirar no cartório mais próximo. É mantida pela Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil (Arpen/BR).¹⁹² A lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017 definiu os ofícios de registros civis de pessoas naturais como ofícios de cidadania, os quais emitem documentos (RG, CPF, CTPS e outros que venham a ser conveniados) fundamentais ao acesso à saúde, trabalho, assistência social e outros. Em novembro de 2021 7.655 cartórios de registro civil credenciados na Central de Registro Civil tinham emitidos 196.539.922 registros, 13.376.027 CPFs e 98.241 óbitos desconhecidos;¹⁹³
- d) Central Nacional de Protesto (CENPROT): Criada em 2013, possui 3760 cartórios de protestos credenciados na plataforma e oferece os seguintes serviços: envio eletrônico de títulos e documentos de dívida a protesto, consulta de CPF ou CNPJ, solicitação de certidões de protesto de todo o Brasil, geração de anuências ou ordens de cancelamento de protesto eletrônicas.¹⁹⁴ No período de 2019 a novembro de 2021 foram registradas na plataforma:

¹⁹⁰ São 5 módulos: a) Central de escrituras e procurações – CEP; b) Registro Central de Testamentos Online-RCTO; c) Central Notarial de Sinal Público (CNSIP); d) Central de Escrituras de separações, divórcios e inventários (CESDI) e Central de Testamento Vital (DAV).

¹⁹¹ Cartório em Números, 3. ed., 2021, p. 77-78.

¹⁹² Informações coletadas no site da Central de Registro Civil: <https://blog.registrocivil.org.br/2020/02/13/conheca-a-crc-nacional-plataforma-que-integra-cartorios-de-todo-o-brasil/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

¹⁹³ www.registrocivil.org.

¹⁹⁴ Central Nacional de Protesto: <https://site.cenprotnacional.org.br/cartorios>. Acesso em: 25 nov. 2021.

101.883.642 pesquisas; 9.432.674 pedidos de certidões e 3.254.421 cancelamentos eletrônicos de protestos;¹⁹⁵

e) Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR): Criado pela Lei nº 13.465/2017 e Provimentos CNJ nº 89/2019 e 109/2020, mas só foi lançado em 21 de setembro de 2021 para implementar e operar, em âmbito nacional, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), na forma do artigo 76 da Lei 13.465/2017, mediante integração das unidades registras brasileiras. Em 2021, recebeu 861.000 solicitações de 17 estados integrantes da ONR; 336 mil matrículas online; 294 mil certidões digitais e 174mil pesquisas de bens;¹⁹⁶

f) Plataforma e-notariado: Devido à busca por instrumentos tecnológicos que superassem a necessidade de distanciamento social provocada pela pandemia da Covid-19, o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Provimento nº 100/2020, autorizou o lançamento e uso da plataforma e-notariado, sob a gestão do Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, com 776 cartórios credenciados. Permitiu a prática de atos notariais digitais como escrituras públicas, procurações públicas, autorização eletrônica de viagem, testamentos, conciliação e mediação, autenticação, reconhecimento de firma, certidões, bem como emitir, gratuitamente, certificados digitais aos usuários. A plataforma desenvolvida com tecnologia *blockchain* conecta os usuários aos serviços oferecidos pelos cartórios de notas em todo o Brasil. De acordo com o levantamento estatístico, nos meses de julho/2020 a novembro/2021, já realizou 184 mil atos eletrônicos entre escrituras e procurações públicas e emitiu, gratuitamente, 172,8 mil certificados digitais.¹⁹⁷

Como visto, a evolução da atividade entrou também no mundo digital, ainda que de forma lenta, se comparada à necessidade da sociedade, vem proporcionando o acesso à justiça digital indispensável atualmente, demonstrando o seu relevo social e jurídico na concretização de direitos, como o exercício da cidadania, a circulação da propriedade, a obtenção de crédito com garantia real, a prova do inadimplemento de títulos e outros documentos de dívida com a chancela da fé pública.

A importância jurídico-econômica da atividade notarial e registral, além dos dados expostos por cada especialidade, central eletrônica e pelas plataformas digitais com reflexo direto para o usuário, é demonstrado pelos dados no ano de 2020¹⁹⁸ e 2021¹⁹⁹. No item

¹⁹⁵ Cartório em Números, 3. ed., 2021, p. 99.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 135.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 81.

¹⁹⁸ Cartório em Números, 2. ed., 2020.

¹⁹⁹ Cartório em Números, 3. ed., 2021.

empregabilidade, no ano de 2020, foram 80.383 e em 2021 foram 88.026 postos diretos de trabalho gerados pelas contratações dos cartórios sem qualquer custo para o Estado. Quanto aos valores de impostos arrecadados (ITBI, IPTU, ITR, ISSQN, ITCMD e IR), sem custo algum ao Poder Público, os cartórios auxiliaram na aferição de receitas para o desenvolvimento social e econômico do País, no ano de 2020 com 73 bilhões de reais em impostos e no ano de 2021 foram 68 bilhões de reais. No item combate à lavagem de dinheiro, no ano de 2020 foram registrados como operações suspeitas 784.067 mil atos e no ano de 2021 foram 2.672.364 milhões de atos perante Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), do Ministério da Economia, dando efetividade ao Provimento no 88/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que incluiu os notários e registradores no combate à corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Além do segmento extrajudicial contribuir para o Poder Público com o fornecimento das informações para Receita Federal, INSS, combate à lavagem de dinheiro e elaboração de políticas públicas, possui papel relevante na desjudicialização. Desde a vigência da Lei Federal nº 11.441/2007, que permitiu a realização de divórcios, inventários, usucapião administrativo, testamentos, mediação e conciliação nos cartórios, até novembro de 2021 foram realizados 882.207 divórcios, 52.168 separações extrajudiciais, 7.344 atos de reconciliação, 30.012 partilhas, 127.022 sobrepartilhas, 1,8 milhão de inventários por escritura pública no Tabelião de Notas, sem necessidade de processo judicial, mostrando como os cartórios podem ajudar a desobstruir o Judiciário. Além disso, 731.117 atas notariais foram lavradas para comprovar a existência de um fato ou situação para uso como prova plena em juízo para fins de usucapião, comprovação de crimes virtuais, entre outros.²⁰⁰

Vale alertar, também, que apesar da impressão popular de que as custas cartorárias têm um valor alto, na verdade custam menos que outros procedimentos judiciais. Os cartórios geram economia de 6,3 bilhões²⁰¹ aos cofres públicos, levando em consideração o valor de cada processo para o Judiciário de R\$ 2.369,73 e 2,7 milhões de atos praticados nos cartórios desde a vigência da lei. Além da redução do tempo para a solução do problema, pois um inventário leva em média 15 dias para conclusão se estiver com toda documentação e impostos pagos, assim como o divórcio é feito em um dia, e que antes levava no mínimo um ano.

A atribuição constitucional de prestar os serviços públicos sob gestão privada contribui para a promoção da dignidade humana e desjudicialização porque auxilia o cidadão na obtenção

²⁰⁰ Cartório em Números, 3. ed., 2021.

²⁰¹ *Ibid.*

de uma atividade preventiva de litígios e nos atos da vida civil, colaborando para que os litígios não deságuem no judiciário, diminuindo o grau de litigiosidade.

Economicamente, um sistema notarial e de registro forte e eficiente favorece a competitividade da economia do país, bem como a redução das incertezas e custos de transação dos interessados no mercado, bens transacionados e contratos, trazendo celeridade numa sociedade com economia tão volátil. A capacidade das serventias extrajudiciais se adaptarem às mudanças é necessária e deve ser independente em relação ao Estado.

4 A GRATUIDADE COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DE ALAGOAS

O objetivo deste tópico é analisar inicialmente a normatização da gratuidade do acesso à justiça, surgido no âmbito do monopólio da jurisdição perante o Poder Judiciário e em seguida nas serventias extrajudiciais. Mais especificamente, apresentar como o instituto da gratuidade é aplicado neste segmento com todos os seus desdobramentos e ao final constatar ou não se as serventias extrajudiciais do Estado de Alagoas promovem o acesso à Justiça e dignidade humana àqueles que delas precisam.

4.1 GRATUIDADE NAS NORMAS LEGAIS E ADMINISTRATIVAS

A Constituição Federal de 1988²⁰² traz em seu artigo 5º, inciso XXXV, a garantia de que todo cidadão possui o direito de acesso à justiça e o Estado tem a obrigação de oportunizar esse acesso como direito fundamental e humano, não apenas pelos órgãos públicos, mas por todos os integrantes de um sistema de justiça para permitir a efetividade de direitos, o acesso à informação, a orientação jurídica e a todos os meios alternativos de composição de conflitos.

Nas ondas renovatórias do acesso à justiça de Cappelletti e Garth²⁰³ foi identificado que o acesso à justiça só era obtido por aquele que tivesse condições de enfrentar os custos, gerando um acesso formal, mas não efetivo. Ter acesso à justiça, compreendido como acesso a uma ordem jurídica justa, efetiva e capaz de solucionar um problema para a parte tem vários custos envolvidos dentro de uma organização, que não é barata e nem de fácil acesso como

²⁰² Art. 5º, inciso XXXV: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

²⁰³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988, p. 9.

citado pelos estudos de Cappelletti.

A gratuidade, independente se ampla ou mitigada, é benéfica para efetivação de direitos, principalmente aos previstos no art. 5º, incisos XXXV e LXXIV da Constituição da República de 1988. Contudo, é necessário conhecer e compreender quem afinal subsidia os custos deste benefício, o qual será demonstrado neste trabalho no que tange às serventias extrajudiciais.

Segundo Weintraub²⁰⁴, o instituto teve início na fase colonial, com as Ordenações Filipinas as quais vigoraram no Brasil até 1917, com previsão da gratuidade dos serviços advocatícios, nas causas cíveis e criminais, desde que o postulante dissesse em audiência:

Em sendo o *aggravante* tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz, nem por onde pague o *agravo*, e dizendo na audiência uma vez o Pater Noster pela alma dei Rey Don Diniz, ser-lhe-á havido, como que pagasse os novecentos réis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o *agravo*.

O mesmo autor²⁰⁵ afirma que, nesta fase, a gratuidade não era considerada de natureza processual, mas estava baseada nos princípios cristãos de caridade. Sua normatização sob a denominação de assistência judiciária foi instituída pela Ordem dos Advogados Brasileiros em 1870, em seguida pela Câmara Municipal da Corte (1880-1884) e sedimentada pelo Código Civil de 1916.

Anos após foi implementada nos Estados, conforme previsão na Constituição de 1934:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
32) A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.²⁰⁶

A Constituição de 1937 não recepcionou a assistência judiciária. Contudo, na Constituição de 1946 teve renovada a previsão e mantida nas constituições posteriores:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

²⁰⁴ WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. 500 anos de assistência judiciária no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 95, p. 241-249, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67467>. Acesso em: 20 nov. 2021.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

§ 35 - O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.²⁰⁷

A regulamentação da previsão constitucional adveio com a edição da conhecida Lei nº 1.060/50²⁰⁸, mantendo a terminologia “assistência judiciária” e garantindo à parte hipossuficiente financeiramente, mediante atestado de pobreza, a gratuidade de taxas judiciárias, selos, emolumentos e custas devidas aos juízes, órgãos do Ministério Público e serventuários da justiça, despesas com as publicações, honorários de advogado para garantir acesso com efetiva assistência jurídica e peritos, exames e outros.²⁰⁹

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, LXXIV ampliou o conceito para assistência judiciária integral, bem como aos que comprovassem insuficiência de recursos, independente de pessoa natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, elevando o direito à categoria de direito fundamental:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIV. o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.²¹⁰

A princípio, o benefício estava associado ao uso no processo judicial, para que não fosse obstado o acesso à justiça garantido no art. 5., LXXIV da Constituição Federal. As terminologias então em vigor “assistência judiciária gratuita” e “assistência jurídica integral” trouxeram uma certa confusão, além da “justiça gratuita”, que embora semelhantes possuem contornos específicos de acordo com Didier Jr. e Oliveira²¹¹, inclusive no segmento notarial e registral:

- a) benefício da justiça gratuita e, como dito, a dispensa do adiantamento de despesas processuais, para o qual se exige a tramitação de um processo judicial, o requerimento da parte interessada e o deferimento do juízo perante o qual o processo tramita;
- b) assistência judiciária consiste no direito de a parte ser assistida gratuitamente por um profissional do Direito, normalmente membro da Defensoria Pública da União, dos Estados ou do Distrito Federal, e que não

²⁰⁷ BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

²⁰⁸ Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados.

²⁰⁹ Art.2º e 3º da Lei nº 1.060/50

²¹⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

²¹¹ DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Benefício da justiça gratuita**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 24.

depende do deferimento do juízo nem mesmo da existência de um processo judicial;

c) assistência jurídica é um conceito mais amplo, que abrange o benefício da justiça gratuita e a assistência judiciária, mas vai além deles, englobando todas as iniciativas do Estado (em sentido amplo) que tem por objetivo promover uma aproximação entre a sociedade e os serviços jurídicos - como, por exemplo, as campanhas de conscientização de direitos do consumidor promovidas por órgãos administrativos e os serviços jurídicos itinerantes prestados à população carente.

Com efeito, antes mesmo das reflexões de Cappelletti e Garth²¹², a gratuidade já existia no Brasil pela lei 1.060 de 1950, a qual era a principal regulamentadora do direito até a edição do Código de Processo Civil de 2015, sem prejuízo de diplomas penais, trabalhistas e administrativos, dentre outros. Entretanto, o instrumento legislativo à época não continha dispositivo que expressamente albergasse a isenção das despesas cartorárias em favor dos carentes economicamente, e o CPC de 2015 tornou mais amplo e instrumental, de acordo com a finalidade do código.

As pesquisas dos autores italianos, realizadas na década de 60, materializados na primeira onda renovatória do acesso à justiça, proporcionaram uma visibilidade da necessidade da assistência judiciária e garantia aos pobres para acionar o Judiciário e conseqüentemente à justiça. No entanto, os debates da repercussão dessa projeção para o segmento notarial sempre foram emblemáticos.

Tartuce²¹³ afirma que:

Se o pobre no Brasil enfrenta significativa gama de dificuldades em suas relações jurídicas (interpessoais e em juízo), para regularizar sua situação nos cartórios, infelizmente tal perversa ocorrência pode se repetir se a gratuidade não lhe for efetivamente assegurada. No processo democrático, o acesso à justiça desempenha um relevante papel ao habilitar o cidadão a proteger seus interesses e possibilitar à sociedade a composição pacífica dos conflitos. A visão contemporânea do acesso à justiça não se limita a simplesmente possibilitar que todos possam ir a juízo, mas abarca uma série de possibilidades de realização da justiça; para que se possa dar a cada um o que é seu, sobreleva a possibilidade de atuação em instâncias tanto jurisdicionais como extrajudiciais.

A lei nº 1.060/50 não foi completamente revogada pelo CPC/2015, mas o código inovou ao usar a expressão “gratuidade da justiça” em detrimento da previsão existente na lei de 1950 da expressão “assistência judiciária aos necessitados”, pois no artigo 98 elencou os

²¹² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

²¹³ TARTUCE, Fernanda. Gratuidade em inventários extrajudiciais. **Revista Nacional de Direito de Família e Sucessões**, n. 10, jan./fev. 2016. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2021/05/Gratuidade-em-inventarios-extrajudiciais-Fernanda-Tartuce.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

atos gratuitos, inserindo os emolumentos devidos aos notários e registradores pela prática de atos necessários ao cumprimento judicial:

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º. A gratuidade da justiça compreende:

I. as taxas ou as custas judiciais;

II. os selos postais;

III. as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios;

IV. a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse;

V. as despesas com a realização de exame de código genético - DNA e de outros exames considerados essenciais;

VI. os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira;

VII. o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução;

VIII. os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório;

IX. os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido (Grifo nosso).²¹⁴

Observa-se que o dispositivo acima normatizou apenas a gratuidade da justiça para cumprir decisão judicial, ou seja, permitiu uma ampliação a todos os atos necessários à concessão do direito pleiteado na justiça.

No âmbito das serventias extrajudiciais, o benefício da gratuidade foi inicialmente instituído no registro civil das pessoas naturais, com a celebração gratuita do casamento civil, prevista na Constituição de 1891. Posteriormente, noutras normas com o registro do nascimento e óbito e respectivas certidões, como uma das principais ferramentas na promoção do conteúdo mínimo de dignidade humana, assegurada aos reconhecidamente pobres no artigo 226²¹⁵ da

²¹⁴ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

²¹⁵ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. §1º. O casamento é civil e gratuita a celebração.

Constituição federal e posteriormente nas Leis 6.015 de 1973²¹⁶ e Lei 9.534 de 1997²¹⁷, fixando um regime de compensação financeira às serventias.

Na Lei 9.534/97, a gratuidade abrangeu o registro e a emissão da primeira via da certidão de nascimento e de óbito, em qualquer hipótese, independentemente do estado de pobreza. Manteve, ainda, a possibilidade de outras certidões serem gratuitas para os pobres, impondo um ônus ao registrador, delegatário de um serviço público prestado sob a forma privada sem que previsse subsídio.

É indiscutível que a concessão da gratuidade do registro civil é a materialização no mundo jurídico do direito de existir, ou seja, a certidão de nascimento é o primeiro degrau para o exercício da cidadania e da erradicação do sub-registro. E ainda há boa parte da população em situação de vulnerabilidade afetadas pela ausência do registro civil, ficando excluídos dos direitos assegurados na Constituição e dos serviços básicos garantidos pelo Estado.

Para isso o poder público, juntamente com outros integrantes do Estado²¹⁸ e sociedade civil, adotou estratégias para minimizar esse problema, como a implantação nas maternidades de unidades interligadas com os cartórios (registradores) permitindo o registro de 158.788 crianças no período de 2020 e 2021²¹⁹, com inclusão do CPF ainda no hospital.

Para chegar a este resultado, o governo federal mantém um incentivo financeiro aos hospitais, efetuando o pagamento de R\$ 5,00 (cinco reais) para cada registro de nascimento realizado antes da alta hospitalar.²²⁰ Contudo, o incentivo não se estende aos registradores, que tem toda a responsabilidade com a execução do ato. O que é concedido a esses profissionais é o ressarcimento dos emolumentos que seriam devidos. De um lado estão pessoas jurídicas de direito privado e do outro, delegatário de função que exerce a atividade sob gestão privada, portanto não deveria haver tratamento diferenciado, uma vez que os dois estão colaborando com a política pública estatal.

²¹⁶ Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva. § 1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil. § 2º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas.

²¹⁷ Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os Art. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro

²¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 13, de 03 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1298>. Acesso em: 21 nov. 2021.

²¹⁹ Cartório em Números, 3. ed., 2021.

²²⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 938, de 20 de maio de 2002**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0938_20_05_2002.html. Acesso em: 21 nov. 2021.

Com efeito, as gratuidades concedidas pela Lei nº 11.441/07, pela Resolução CNJ nº 35/2007 e artigo 98, inciso IX do Código de Processo Civil, referentes a escrituras de divórcio, separação e inventário, por transferirem os custos aos titulares das delegações, não são cumpridas, inviabilizando o acesso a norma jurídica justa, efetiva e adequada na forma prevista pela legislação, sendo motivo de decisões divergentes pelo Brasil.

Abaixo alguns dos atos gratuitos previstos na legislação referente às diversas especialidades notarial e registral:

- a) nos registros civis das pessoas naturais: registro de nascimento e óbito (gratuidade universal) na 1ª via, mas na segunda via é gratuita apenas para pessoas reconhecidamente pobres, de acordo com a Lei nº 9.534/97; registro de casamento para os reconhecidamente pobres de acordo com o art. 1512 do Código Civil; certidões e averbações oriundos da Defensoria Pública e mandados judiciais;
- b) nos registros de imóveis: registro da regularização fundiária de interesse social; averbações de indisponibilidade de bens decorrentes de ordens judiciais e administrativas; ato de registro praticado em favor dos respectivos Estados Federativos ou de suas autarquias; atos decorrentes de títulos judiciais contemplados com justiça gratuita;
- c) nos tabelionatos de notas: procuração, substabelecimento ou revogação para fins previdenciários;
- d) nos cartórios de protestos de títulos, o ato de proposto torna-se quase gratuito porque os custos da operação serão pagos pelos devedores apenas quando os credores receberem os valores devidos, conforme Provimento CNJ nº 86/19.²²¹

A Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado de Alagoas²²² prevê o cumprimento da gratuidade além das hipóteses constitucionais, mas sempre nas situações de cumprimento de decisão judicial:

TÍTULO I DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTROS
CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 12. A gratuidade da justiça compreende os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial ou registral necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido (art. 98, §1º, IX, do CPC/15).

²²¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 86 de 29 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2991>. Acesso em: 21 nov. 2021.

²²² ALAGOAS. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento nº 16, de 23 de setembro de 2019**. Institui a Consolidação Normativa Notarial Registral. Disponível em: <https://cgj.tjal.jus.br/cnnr.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

Parágrafo único. Para a verificação do direito do interessado à isenção, basta aos Notários e Registradores a verificação da existência no título judicial de menção à condição de beneficiário da Assistência Judiciária Gratuita.

Art. 17. Os títulos e documentos extraídos ou derivados de processo em que a parte interessada tenha obtido o benefício da Justiça Gratuita, nos termos da Lei nº 1.060/50, serão registrados ou averbados sem a antecipação de emolumentos, nos termos do art. 98, § 3º do Código de Processo Civil.

§ 3º. Havendo deferimento de Assistência Judiciária Gratuita não serão cobrados emolumentos pelo protesto de sentença judicial transitada em julgado.

Art. 75. Os emolumentos devidos pela prática dos atos nos Tabelionatos de Protesto serão pagos pelas partes, na forma fixada em lei, exceto no cumprimento de ordem judicial em favor das partes beneficiadas pela Assistência Judiciária Gratuita.

Art. 213-ZZZG. Com base no art. 169, § 2º, do CPC, os serviços notariais e de registro realizarão sessões não remuneradas de conciliação e de mediação para atender demandas de gratuidade, como contrapartida da autorização para prestar o serviço.

No período de 2020 a junho de 2021²²³, foram efetuados pelos cartórios brasileiros com atribuição de registro civil de pessoas naturais, 5.319.073 registros de nascimento e 3.227.771 óbitos com a emissão da primeira via da certidão gratuitamente. Em Alagoas, os 139 escritórios de registro civil, no mesmo período, efetuaram 95.811 registros de nascimento e 45.793 óbitos.

Num sentido axiológico, é possível dizer que o acesso à justiça é o acesso à ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano, que vai além dos serviços oferecidos pelo Poder Judiciário. Diante dos dados, é possível afirmar que, a emissão da certidão de nascimento e de óbito gratuitos promovem o exercício da cidadania e o acesso aos serviços públicos vitais básicos.

4.2 GRATUIDADE DOS EMOLUMENTOS E A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA: RISCOS À PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

O papel primordial da atividade notarial e registral é oferecer segurança jurídica indispensável a qualquer atividade econômica, independente se o ato praticado pelo tabelião e registrador foi gratuito ou não. Acontece que para haver a concessão da gratuidade são necessários estudos de impacto financeiro para analisar a quem será atribuído o ônus ou quem pagará os custos, pois não existe serviço sem estimativa de custos, regra basilar na gestão pública e privada.

A Lei nº 10.169 de 2000 regulamenta o § 2º do art.236 da Constituição Federal de

²²³ Central de Informações do Registro Civil - CRC Nacional: <https://transparencia.registrocivil.org.br/cartorios>.

1988 no que tange a normas gerais para a fixação dos emolumentos desses serviços, dispondo que os Estados serão os responsáveis para fixar os emolumentos vigentes em cada unidade federativa, devendo corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.²²⁴

Nesse sentido, a lei citada complementa a Lei n.º 8.935/1994²²⁵, cujo art. 28 garante aos notários e registradores a “percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia”. Nesta lei consta que a única fonte de recursos para a atividade notarial e registral, estabelecida por lei, são os emolumentos pagos pelos usuários que contratam os serviços. Não há previsão legal ou normativa quanto à possibilidade de recebimento de outros valores ou tarifas específicas. Daí a importância de o sistema ter consistência financeira para prestar serviços de qualidade e se modernizar, diante das exigências tecnológicas que a sociedade impõe.

De acordo com Ceneviva²²⁶, os emolumentos devem deixar saldo, a benefício do titular da serventia ou a quem esteja responsável, após a quitação e satisfação de todos os encargos financeiros e tributários para saúde e manutenção do sistema registral. Mesmo porque, os emolumentos não são de livre pactuação econômica e nem de pactuação privada, mas estão submetidos à lei de cada Estado.

O STF²²⁷, apesar de algumas dúvidas e discordâncias pontuais, já pacificou o entendimento de que os emolumentos, assim, como as custas judiciais, são tributos da espécie taxa:

CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL

²²⁴ BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm. Acesso em 31 jul. 2022.

²²⁵ BRASIL. **Lei 8.935 de 18 de dezembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

²²⁶ CENEVIVA, Walter. **Leis dos Notários e Registradores comentada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 172.

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.378. Relator: Min. Celso de Mello, 30 nov. 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.086. Relator: Min. Dias Toffoli, 16 jun. 2020. Brasília: **Diário da Justiça**, 24 set. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910253>. Acesso em: 12 set. 2021.

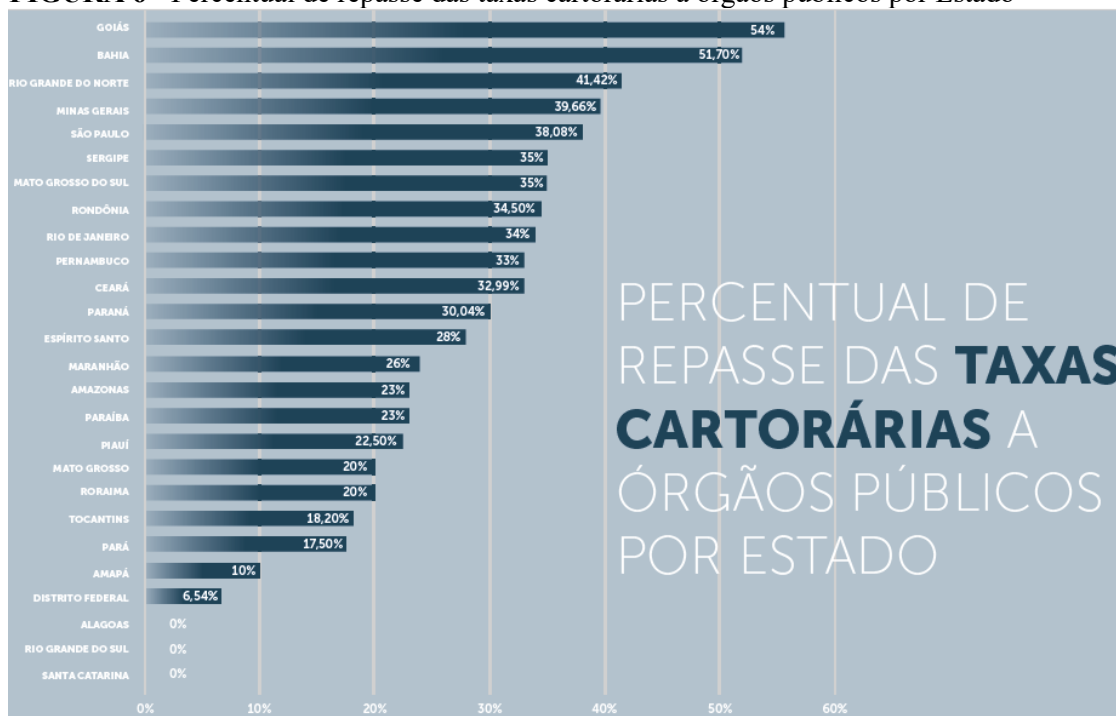
DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVIENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a 6 Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 9835396. ARE 927906 / RO autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Doutrina e Jurisprudência. - DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes.”

EMENTA. Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I a V do art. 3º da Lei nº 11.891/91 do Estado de Ceará. Fundo de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário (FERMOJU), composto por recursos financeiros oriundos da arrecadação de taxas judiciárias, de percentual das receitas de custas, bem como de parte dos emolumentos judiciais e extrajudiciais. Alegada violação do art. 167, inciso IV, da Constituição Federal. Causa de pedir aberta das ações de controle abstrato. Paradigma de controle diverso daquele apontado na inicial. Artigo 145, inciso II, da Carta Maior. Procedência parcial. 1. A Lei estadual nº 11.891/91 instituiu o Fundo de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário (FERMOJU), composto por recursos financeiros oriundos da arrecadação de taxas judiciárias, de percentual das receitas de custas, bem como de parte dos emolumentos judiciais e extrajudiciais. 2. É insustentável a alegação de ofensa ao art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, uma vez que essa norma constitucional se refere a impostos, os quais são uma espécie de tributo não vinculado. O paradigma de controle, no caso, é o art. 145, inciso II, da Carta Maior, uma vez que os preceitos legais questionados versam sobre a destinação das custas e dos emolumentos judiciais e extrajudiciais, exações pertencentes à espécie tributária taxa. 3. Constitucionalidade da destinação dos recursos financeiros oriundos das taxas, das custas e dos emolumentos judiciais e extrajudiciais a fundo especial do próprio Poder Judiciário, vedada a transposição deles para serviço diverso, bem como sua destinação a pessoas jurídicas de direito privado. Precedentes. 4. Inconstitucionalidade dos incisos IV e V do art. 3º da lei cearense, que destinam ao

fundo especial a totalidade das “taxas de realização de cursos, seminários, conferências e outros eventos promovidos pela Escola Superior da Magistratura” e das “taxas de inscrição em concursos públicos realizados pelo Poder Judiciário”, sem que, dentre as finalidades de tais taxas, esteja o custeio das promoções educacionais da Escola da Magistratura e dos concursos do Poder Judiciário, o que desvirtua a destinação do produto da arrecadação, com prejuízo para a prestação dos serviços específicos que ampararam a criação desses tributos. 5. Não se verifica inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos da Lei estadual nº 11.891/91, pois o fundo instituído conta com outras fontes de custeio. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

Antes de expor o funcionamento da gratuidade e o regime de compensação para os registros civis para assegurar a renda mínima em Alagoas, é importante informar que, na prática, uma parte dos valores recolhidos à título de emolumentos pelas serventias extrajudiciais do Brasil, vem sendo repassada ao Poder Judiciário, referente ao poder fiscalizatório constitucional, à Fazenda Estadual, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e a outras entidades, sem nenhuma relação direta com os cartórios, ou função de fiscalização sobre os serviços notariais e registrais, com percentuais variáveis entre os Estados. Isso impacta na gestão financeira, e se engana quem pensa que a totalidade dos valores pagos pelos serviços vão para os cartórios, conforme gráfico abaixo:

FIGURA 6 - Percentual de repasse das taxas cartorárias a órgãos públicos por Estado



Fonte: Revista Cartórios em Números 3ª edição 2021

Desse levantamento, é possível extrair que todos os estados possuem algum sistema de compensação de atos gratuitos instituído, seja através dos fundos de aparelhamento ou

fiscalização do Judiciário, não havendo, portanto, fundos de compensação específicos ou fundos de compensação próprios para tal finalidade. E um ponto em comum em todos os estados brasileiros é que esse repasse aos fundos incide sobre os atos de todas as atribuições (notas e registro) e não somente sobre os registros civis das pessoas naturais, de modo que todos contribuem para o sistema dos registros públicos.

A questão dos repasses financeiros a outros órgãos ou fundos é equivocada, principalmente para aqueles que tem independência financeira e orçamento próprio (Defensoria Pública e Ministério Público) e não exercem qualquer atividade fiscalizatória da atividade dos serviços notariais e de registro.

É certo que está pacificada, em virtude de divergências constitucionais e tributárias, mas a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal²²⁸ tem decidido no sentido de que esses repasses podem ser feitos desde que comprometidos com o aperfeiçoamento da jurisdição:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO III DO ART. 4º DA LEI Nº 4.664, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2005, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TAXA INSTITUÍDA SOBRE AS ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DESTINADO AO FUNDO ESPECIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. É constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa de polícia sobre as atividades notariais e de registro, ora para tonificar a musculatura econômica desse ou daquele órgão do Poder Judiciário, ora para aportar recursos financeiros para a jurisdição em si mesma. O inciso IV do art. 167 da Constituição passa ao largo do instituto da taxa, recaindo, isto sim, sobre qualquer modalidade de imposto. O dispositivo legal impugnado não invade a competência da União para editar normas gerais sobre a fixação de emolumentos. Isto porque esse tipo de competência legiferante é para dispor sobre relações jurídicas entre o delegatário da serventia e o público usuário dos serviços cartorários. Relação que antecede, logicamente, a que se dá no âmbito tributário da taxa de polícia, tendo por base de cálculo os emolumentos já legalmente disciplinados e administrativamente arrecadados. Ação direta improcedente.

Pelo gráfico acima, apenas três estados não repassam valores para outras entidades, dentre eles o Estado de Alagoas, que repassa apenas ao Poder Judiciário o equivalente 5% incidentes sobre os emolumentos percebidos pelo notário e registrador, a título de taxa sobre os serviços notariais e registrais – TSNR, excluídas as hipóteses legais. Esse valor é devido em razão da orientação, fiscalização preventiva e corretiva exercida pelo Poder Judiciário sobre as

²²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.643. Relator: Carlos Ayres Britto, 08 nov. 2006. Brasília: **Diário da Justiça**, 16 fev. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2UjkPts>. Acesso em: 25 set. 2022.

atividades desempenhadas pelas serventias notariais e registrais²²⁹, bem como 5% incidentes da venda dos selos de autenticação utilizados na atividade notarial e registral.

No ano de 2021²³⁰, as serventias extrajudiciais alagoanas repassaram ao FUNJURIS - Fundo Especial de Modernização do Judiciário Alagoano, o equivalente a R\$ 3.339.137,77 a título da TSNR incidentes sobre a atividade notarial e registral, bem como R\$ 9.451.736,16 referente a TSNR sobre a venda dos selos de autenticação.

Outra peculiaridade de Alagoas é o fato de haver 237 serventias²³¹, das quais 214 vagas, ocupadas por interinos e 23 providas. Os interinos, responsáveis pelas serventias vagas, possuem teto de remuneração, não podendo exceder a 90,25% do subsídio do Ministro do STF²³². Caso a renda da receita líquida exceda ao teto, deverá haver o repasse dos valores ao FUNJURIS. No ano de 2020 foram repassados R\$ 1.055.320,22; no ano seguinte (2021) foram R\$ 3.002.016,31 e no 1º semestre de 2022, segundo dados do CNJ, foram repassados ao fundo R\$ 2.074.572,76.

De acordo com o exposto constata-se que os emolumentos referentes às atividades notariais e registrais do Brasil não constituem apenas receitas dos cartórios. Parte destas receitas são repassadas obrigatoriamente para outras instituições diversas do Judiciário, salvo Alagoas, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, o que não quer dizer que são serventias financeiramente sustentáveis, conforme será abordado a seguir.

4.2.1 Gratuidade e renda mínima no Estado de Alagoas

Em 1997, visando erradicar os elevados índices de sub-registro, foi instituída pela Lei 9.534, para todo o Brasil, a gratuidade do registro civil de nascimento e do assento de óbito, sem nenhuma previsão de ressarcimento, subsídio ou compensação para os cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais.

A medida não surtiu o efeito desejado e os cartórios situados nas regiões mais pobres foram os maiores prejudicados porque tiveram que assumir o custo dessa gratuidade, em razão da sua localização, para cumprir política pública de atendimento à população de baixa renda.

²²⁹ Art. 8º da Lei Estadual nº5.763, de 29 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a revisão dos valores das custas processuais, taxas judiciárias e emolumentos fixados pelo código de custas judiciais do Estado de Alagoas e adota outras providências.

²³⁰ Demonstração de Arrecadação 2021 do FUNJURIS:
<https://funjuris.tjal.jus.br/arrecadacao/362e72ee50f530a0468ee0027da86fc7.pdf>.

²³¹ Informações prestadas pela Corregedoria-Geral do Estado de Alagoas nos autos do processo administrativo nº 0700235-98.2022.8.02.0073,

²³² Art. 6º. Provimento CNJ 77, de 07 de novembro de 2018.

No Estado de Alagoas, a Lei nº 6.284, de 21 de janeiro de 2002, criou o Fundo Especial para o Registro Civil (FERC), destinado a financiar a gratuidade universal instituída pela Lei Federal nº 9.534/1997 e instituiu o selo de autenticação. O fundo previa o pagamento de um subsídio mínimo mensal, correspondente ao valor de um (01) salário mínimo, aos Cartórios cujos atos gratuitos praticados durante o mês não atingissem o referido valor.

Uma das receitas do fundo e talvez na prática, a única, é a venda de selos emitidos nos atos cartorários. Dessa arrecadação, 55% eram repassados ao Funjuris - Poder Judiciário de Alagoas e 5% para Anoreg/AL. Atualmente, o FERC foi transformado em Fundo Notarial e Registral - FUNOREG por meio da Lei nº 8.401, de 9 de abril de 2021, trazendo significativas mudanças, como o aumento da renda mínima para um pouco mais do salário mínimo, cerca de R\$ 1.700,00. Ao conselho foi atribuída a atualização da verba, favorecendo a atualização financeira da verba.

De acordo com as informações constantes na página oficial do FERC/FUNOREG²³³ a média mensal de arrecadação pela venda dos selos de autenticidade no ano de 2021 (art. 7º da Lei nº 8.401/21) é de R\$ 425.144,57.

É basicamente com este recurso que o fundo mantém sua estrutura²³⁴ e paga os atos gratuitos constitucionais praticados pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais, os quais em 2021 foram 49.833 registros de nascimento, 23.963 de óbitos e 405 de natimorto²³⁵, conforme tabela abaixo:

²³³Balancete 2021 FERC, exceto o mês de novembro: <https://ferc.tjal.jus.br/?pag=TransparenciaBalancD>. Acesso em 28 ago. 2022

²³⁴ Art. 10 da Lei nº 8.401, 09 de abril de 2021: “Fica estabelecido o limite de 15% (quinze por cento) da receita total do FUNOREG para pagamentos de remuneração de pessoal administrativo e custeio de suas atividades, obedecida à vedação constante do parágrafo único do art. 4º desta Lei”.

²³⁵ Relatório de atos de registros gratuitos pagos pelo FERC no período de 2019 a 2022, obtido mediante solicitação por e-mail.

Figura 7 – Atos de registros gratuitos no Estado de Alagoas

ATOS DE REGISTROS GRATUITOS VIA 2019 - 2022 1ª

ANO	MÊS	NASCIMENTO	ÓBITO	NATI-MORTO	TOTAL
2019	JANEIRO	4.727	1.725	30	6.482
	FEVEREIRO	4.226	1.468	35	5.729
	MARÇO	4.385	1.485	40	5.910
	ABRIL	4.577	1.645	34	6.256
	MAIO	4.748	1.817	29	6.594
	JUNHO	3.942	1.649	38	5.629
	JULHO	4.747	1.820	30	6.597
	AGOSTO	4.314	1.769	34	6.117
	SETEMBRO	4.233	1.681	51	5.965
	OUTUBRO	4.552	1.686	38	6.276
	NOVEMBRO	3.785	1.519	31	5.335
	DEZEMBRO	3.577	1.602	30	5.209
TOTAL		51.813	19.866	420	72.099
2020	JANEIRO	4.311	1.726	44	6.081
	FEVEREIRO	3.390	1.604	37	5.031
	MARÇO	3.853	1.716	29	5.598
	ABRIL	4.010	1.666	36	5.712
	MAIO	4.186	2.455	27	6.668
	JUNHO	4.038	2.728	45	6.811
	JULHO	4.716	2.264	44	7.024
	AGOSTO	4.021	1.809	37	5.867
	SETEMBRO	4.226	1.733	27	5.986
	OUTUBRO	4.128	1.718	35	5.881
	NOVEMBRO	3.761	1.681	29	5.471
	DEZEMBRO	3.770	1.814	31	5.615
TOTAL		48.410	22.914	421	71.745
2021	JANEIRO	3.985	1.885	22	5.872
	FEVEREIRO	3.689	1.777	33	5.499
	MARÇO	4.607	2.384	47	7.038
	ABRIL	4.454	2.363	44	6.861
	MAIO	4.433	2.170	36	6.639
	JUNHO	4.210	2.251	28	6.489
	JULHO	4.429	2.116	40	6.585
	AGOSTO	4.237	1.930	34	6.201
	SETEMBRO	4.048	1.750	20	5.818
	OUTUBRO	3.990	1.698	35	5.723
	NOVEMBRO	3.936	1.810	40	5.786
	DEZEMBRO	3.815	1.849	26	5.690
TOTAL		49.833	23.963	405	74.201
2022	JANEIRO	3.897	2.267	42	6.206
	FEVEREIRO	3.476	1.917	32	5.425
	MARÇO	4.575	1.822	49	6.446
	ABRIL	3.968	1.588	33	5.589
	MAIO	4.348	1.720	29	6.097
	JUNHO				0
	JULHO				0
	AGOSTO				0
	SETEMBRO				0
	OUTUBRO				0
	NOVEMBRO				0
	DEZEMBRO				0
TOTAL		20.264	9.314	185	29.763
TOTAL GERAL		170.320	76.057	1.431	247.808

Fonte: Ferc

A norma estadual previu regras para pagamento dos atos gratuitos, os quais não são ressarcidos integralmente e dependerá da arrecadação do mês:

Art. 8º. Compete ao Conselho Diretor, mediante Resolução, fixar o número de atos a serem pagos a cada Serviço Notarial e de Registro, bem como seu valor unitário geral, assegurado, em qualquer hipótese e prioritariamente, o pagamento de uma renda mínima mensal aos responsáveis pelos serviços de Registro Civil de Pessoas Naturais cujos atos gratuitos praticados durante o mês não atinjam o valor da renda mínima.

§ 1º. O número máximo de atos a serem pagos a cada Cartório, bem como o seu valor unitário geral poderá ser aumentado, desde que haja receita suficiente, por aprovação do Conselho Diretor.

§ 2º. Os parâmetros para o ressarcimento de que cuida o caput deste artigo devem ser revisados anualmente, tendo como indicadores a arrecadação do FUNOREG e o quantitativo de atos praticados, o que não impede a revisão dos parâmetros para ressarcimento de que cuida este artigo em interstício inferior a 1 (um) ano, desde que devidamente justificado.

§ 3º. A renda mínima para ressarcimento/complementação dos Serviços de Registro de Pessoas Naturais deficitários será majorados por deliberação do Conselho do FUNOREG.

§ 4º. Se a disponibilidade financeira do FUNOREG for insuficiente ao custeio dos atos gratuitos praticados no mês de referência, far-se-á o repasse proporcional à arrecadação efetivamente realizada, transportando-se o saldo

residual credor para o mês seguinte, garantindo-se, em todo caso, a renda mínima aos Registradores.

Como será necessário praticar a gratuidade nas serventias em sua plenitude para acesso a promoção da cidadania e ordem jurídica justa, se muitos recebem R\$ 1.700,00²³⁶, com tanta qualificação técnica, e têm que arcar com a estrutura administrativa, operacional e financeira da serventia? De que forma conseguirão ser aliados na desjudicialização?

A atividade do extrajudicial possui especificidades e seus responsáveis precisam de recursos financeiros para se manterem eficientes, produtivos e vivos, pois não é possível esse profissional altamente preparado pagar para trabalhar ou suportar com os patrimônios pessoais dos titulares despesas decorrentes da política estatal. Cabe lembrar que são demandados cada vez mais investimentos para atender à demanda por serviços prestados eletronicamente, restando a dúvida de quem paga a conta se for necessário praticar ato gratuito.

Na verdade, a gratuidade da política pública dos atos notariais e registrais transferem os custos de benefícios privados para aqueles usuários que pagaram pelo serviço e não receberam nenhum benefício e para os próprios cartórios, pois o governo não subsidia nenhum valor. A forma de custeio dessas atividades e o sistema devem ser revistos para corrigir disparidades entre cartórios do mesmo Estado, pois a função social e econômica que o segmento proporciona pode ser mais bem estruturada com o redimensionamento do percentual das arrecadações das vendas dos selos ou repasse, do excedente ao teto, que os interinos fazem ao TJAL.

Mello²³⁷, em seu parecer acerca da necessidade do equilíbrio econômico-financeiro da relação jurídica, afirma que o poder público tem legitimidade para atribuir a gratuidade a determinados atos notariais e registrais, mas que não deveria lançar nas costas dos registradores e notários essa benemerência social, explicando os motivos ao diferenciar os concessionários e delegatários dos serviços públicos:

É fácil entendermos isso se fizermos uma comparação tanto com os *concessionários* como com os delegados dos serviços públicos. Vamos usar a expressão *concessionários* para aqueles que prestam atividades estatais de caráter material, como transporte coletivo, fornecimento de luz, telefone e água – que são todos serviços públicos. Já os delegados de função pública são os notários e registradores, que, tanto quanto os concessionários, também são particulares que exercem atividades de interesse público, mas que não são de caráter material e sim de caráter jurídico. Ninguém pensaria que os

²³⁶ Informação obtida por e-mail, encaminhada pelo Juiz responsável pelo FERC/FUNOREG.

²³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Equilíbrio inicial da relação jurídica Estado/delegado de atividade pública tem que ser mantido. **Cartório Hoje Revista Anoreg/SP**, n. 1, p. 7-10, [s.d.]. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2021, p. 9.

concessionários de serviço público devem arcar com aquele serviço que prestam gratuitamente. Uma ou outra coisa pode ser gratuita, mas é preciso que a tarifa compense, que equilibre isso. Até porque nem os notários e registradores nem os concessionários exercem suas funções como benemerência, mas como uma atividade profissional.

Da mesma forma que médicos, advogados e engenheiros exercem suas profissões como meio de sustento, e não como benemerência a terceiros, o mesmo vale para os concessionários e para os notários e registradores, que são delegados de função pública. São particulares no exercício de atividade pública que se ligaram a essas funções com o propósito de obter uma remuneração pelo serviço que prestam.

O autor²³⁸ ainda afirma que a delegação não é um favor, ao contrário, é um dos concursos mais disputados e que deve ter uma balança equilibrada, pois se o Estado pretende não cobrar por algumas atividades, cabe a ele equilibrar essa relação jurídica:

A imagem de uma balança, que se usa para a concessão, serve também para os delegados: num dos pratos estão os encargos aos quais o delegado se submete, ou seja, o trabalho que ele deve realizar; no outro está a remuneração que ele vai receber. Esses pratos estão em equilíbrio, que se instituiu no momento da concessão ou da delegação. O contratado das concessões administrativas tem direito à manutenção desse equilíbrio para sempre, o que quer dizer que aquele equilíbrio inicial deve ser mantido do começo ao fim da relação jurídica. Essa é a situação que deve ser aplicada aos notários e registradores. O poder público não pode alterar esse equilíbrio, se o fizer levará vantagem indevida e onerando indevidamente a outra parte, o que não é correto.

Mello²³⁹ explica que o sistema notarial e registral é uma expressão do modelo de Estado em que há um trespasse ao particular, onde o ente público não tinha ou não queria gastar o dinheiro com determinadas atividades, devendo o particular arcar com as instalações físicas, equipamentos, serviços prestados, pessoal e tudo mais que for necessário. A contrapartida disso são os emolumentos fixados pelo Estado, para que seja extraída remuneração justa ao responsável pela atividade.

Sobre a gratuidade de atos necessários à regularização imobiliária e acesso à moradia perante os cartórios, Loyola²⁴⁰ traz uma reflexão no sentido de indagar até que ponto a gratuidade de uma escritura e registro melhora o acesso à habitação. Pois se as funções notariais e de registro são essenciais para a segurança jurídica, outros bens e serviços tão ou mais essenciais para o acesso à moradia não são gratuitos, como os materiais de construção e os serviços de utilidade pública, energia elétrica, água, esgoto etc. E continua:

²³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Equilíbrio inicial da relação jurídica Estado/delegado de atividade pública tem que ser mantido. **Cartório Hoje Revista Anoreg/SP**, n. 1, p. 7-10, [s.d.]. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2021

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ LOYOLA, Gustavo. A gratuidade é uma falácia e traz consequências indesejáveis para a economia. **Cartório Hoje Revista Anoreg/SP**, n. 1, p. 11-15, [s.d.]. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2021, p. 11.

Aqui é importante destacar duas coisas. Primeiro, existe a crença de que os cartórios podem se virar com essa gratuidade. Ou seja, vão arrumar alguma maneira de financiar essa gratuidade, seja porque os cartórios vão ter seus lucros diminuídos, seja porque vão repassar esse valor para os outros usuários do serviço etc. Geralmente essas gratuidades vêm em serviços, raramente em produtos. A segunda coisa importante a destacar é que no contexto do PMCMV o correto seria que o governo destinasse ao pagamento do registro uma parte do subsídio que está dando à população de baixa renda, seria mais correto e razoável. Isso poderia ser pago diretamente pelo governo na forma de subsídio.

E ainda²⁴¹:

... existe dificuldade em classificar se cartório é uma empresa ou um serviço público típico. “O titular da serventia é um servidor público? Um concessionário? Delegado do Estado? É uma pessoa jurídica ou física? O cartório é um grande híbrido de várias coisas, do ponto de vista jurídico formal. Do ponto de vista econômico é um empresário, e assim é tido por que corre riscos. O empresário é aquele empreendedor que corre risco e recebe pelo risco sob forma de lucro. O titular do cartório é um empresário particular, peculiar, de um segmento que assumiu por meio de concurso público de provas e títulos. Atua num mercado que é regulado e que, portanto, tem responsabilidades muito específicas. Ele tem que ser remunerado por esses riscos a que está sujeito. Não é racional um ser humano correr riscos empresariais em troca de nada. Portanto, se ele é um empresário, do ponto de vista econômico, ele tem que ter lucro.

No Estado de Alagoas, os notários e registradores que praticam atos gratuitos, advindos da decisão judicial, utilizam o selo de isento, mas não tem ressarcimento pela prática do ato porque hoje a prioridade, de acordo com a normatização do FUNOREG e dos recursos existentes no fundo, é pagar os atos essenciais e constitucionais praticados pelo Registro Civil.

E como mencionado anteriormente, a receita média mensal do FUNOREG, arrecadada com a venda dos selos de autenticidade, no ano de 2021 foi de R\$ 425.144,57, sendo que deste valor 15% ficam comprometidos com o pagamento das despesas administrativas e de pessoal. O restante é utilizado para pagamento dos atos gratuitos, não na sua integralidade.

O Estado da Bahia, que repassa 54% dos emolumentos arrecadados para outras entidades, criou o Fundo de Compensação da Bahia (FECOM/BA) para ressarcir atos gratuitos praticados pelos Registradores Cíveis e para promover a compensação às serventias deficitárias de acordo com a Lei estadual nº 12.352/2011, alterada pela Lei estadual nº 13.555, de 29 de abril de 2016.

²⁴¹ LOYOLA, Gustavo. A gratuidade é uma falácia e traz consequências indesejáveis para a economia. **Cartório Hoje Revista Anoreg/SP**, n. 1, p. 11-15, [s.d.]. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2021.

Segundo Guimarães²⁴², em sua dissertação, o FECOM/BA se diferencia do restante do país porque há previsão de pagamento de complementação de renda mínima para todas as atribuições, não somente para as serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais, cuja finalidade é garantir o acesso a todos os serviços notariais e registrais, especialmente nas cidades pequenas e com baixa arrecadação. O fundo é responsável pelo repasse mensal aos registradores civis da Bahia, da complementação de renda mínima calculada sobre a diferença entre o valor fixado pelo Conselho gestor e o valor total de emolumentos percebido no mês pelo registrador civil, bem como pelo ressarcimento de todos os nascimentos e óbitos praticados e demais atos gratuitos, listados na normativa expedida pelo Conselho gestor. Quanto ao ressarcimento dos atos gratuitos, o valor dos atos varia de R\$ 12,27 (doze reais e vinte e sete centavos) a R\$ 81,34 (oitenta e um reais e trinta e quatro centavos) e a renda mínima das serventias que possuem titulares à frente é de R\$ 13.078,15 (treze mil, setenta e oito reais e quinze centavos) e de R\$ 6.539,07 (seis mil quinhentos e trinta e nove reais e sete centavos) para as serventias vagas e que possuem interinos como responsáveis. Já com relação ao pagamento de atos gratuitos aos registradores civis baianos, o FECOM/BA divide esses ressarcimentos em dois tipos de atos: gratuidade plena (nascimentos e óbitos) e gratuidade restrita (isentos - demais atos).

A relação de cooperação entre cartórios e Judiciário é fundamental à garantia do acesso à justiça e à dignidade, no sentido de acesso à efetividade de direitos, não necessariamente à tutela jurisdicional. Afinal, a desjudicialização obteve êxito pela expansão das competências dos titulares de cartórios.

Outrossim, a interseccionalidade entre os poderes é expressiva, pois enquanto o Judiciário fiscaliza a atividade, os cartórios contribuem para desafogar a jurisdição e prover-lhe recursos para seu custeio. Enquanto o Executivo elabora políticas públicas, precisa dos dados fornecidos pelo Registro Civil de Pessoas Naturais e do Registro Imobiliário, por exemplo, para o planejamento urbano e regularização fundiária. Enquanto o legislativo precisa de partidos políticos é no cartório de registro civil de pessoas jurídicas que o ato é concretizado.

O Estado de Alagoas encontra óbices materiais que impedem um maior desenvolvimento a atividade notarial e registral, o que não é diferente de outros Estados. Outra solução seria o uso de valores repassados ao FUNJURIS, pelos interinos que ultrapassam o teto

²⁴² GUIMARAES. Andreza Sythia Virgolino. **O Financiamento dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais face à relação entre gratuidade dos meios de acesso à cidadania e o custeio cartorário no Brasil e Bahia**. Dissertação (Mestrado profissional em gestão de políticas públicas e Segurança social) – Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2020. Disponível: <https://www.ufrb.edu.br>. Acesso em: 25 set. 2022.

constitucional, conforme prevê art. 3º do Provimento nº 81 do CNJ²⁴³:

Art. 3º Além de outras fontes de recursos, devem ser utilizadas para o pagamento da renda mínima a que se refere o artigo anterior, as receitas originadas do recolhimento, efetuado pelos interinos de qualquer serventia extrajudicial, aos tribunais ou aos respectivos fundos financeiros, relativamente aos valores excedentes a 90,25% do teto constitucional.

Não há informações no site do CNJ se os Tribunais de Justiça Estaduais utilizam o valor recebido e descrito no artigo acima para pagamento da renda mínima ou melhoria da estrutura do segmento extrajudicial, como poderia acontecer no Estado de Alagoas.

Assim, após confrontar a situação notarial e registral de outros estados com a do Estado de Alagoas, verifica-se que a legislação alagoana prevê o ressarcimento prioritário dos atos gratuitos de nascimento e óbito, classificado noutro local como pleno. Os atos isentos ou decorrentes de decisão judicial não são ressarcidos, salvo se houver saldo excedente no FUNOREG e após pago a renda mínima. Esta, por sua vez, é paga apenas aos registradores civis. Na prática a lei alagoana teve avanço significativo, mas não consegue ser cumprida em sua totalidade.

²⁴³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 81 de 06 dez. 2018**. Dispõe sobre a Renda Mínima do Registrador Civil de Pessoas Naturais. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2773>. Acesso em: 29 maio 2021.

5 CONCLUSÃO

A Constituição Federal/1988 ao prever no rol do artigo 5º o respeito ao direito da não exclusão da apreciação do poder judiciário, de lesão ou ameaça a direito, que a princípio era uma obrigação exclusiva daquele poder, gerou um atributo de universalidade ao direito de acesso à justiça, por meio de outras entidades ou colaboradores do Estado, ou seja, tornou-se mais amplo, além da previsão literal do texto constitucional.

Pelo exposto, foi possível demonstrar que a atividade notarial e registral, exercida pelo tabelião e registrador, com características e atributos tão peculiares e importantes, tem o condão de proporcionar uma justiça rápida, segura e eficiente, bem como é, hoje, o principal instrumento de desjudicialização e promoção de acesso à justiça e dignidade humana à população, por estar em quase todos os municípios brasileiros. Conseguem ir aonde outros órgãos como o Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público ou o INSS não conseguem.

Pelo ordenamento jurídico brasileiro, o acesso à justiça tem base constitucional e deve ser proporcionado de forma isonômica e ampla (art. 5º, LXXIV). Entretanto, os recursos financeiros para obtenção da justiça são elevados e inacessíveis à grande parte da população, o que já foi considerado um dos maiores responsáveis por violação de direitos, motivo pelo qual a gratuidade de custas, emolumentos e despesas processuais foi criada, tendo como principal marco principal a Lei nº 1.060/50, seguida de outras leis e Código de Processo Civil.

A gratuidade teve que ultrapassar conceitos do processo judicial para ingressar no segmento extrajudicial, pois cada vez mais, atos que antes eram de execução exclusiva do Judiciário passaram para os cartórios e a população mais carente não poderia ficar desprotegida.

A existência de normas prevendo e assegurando um direito não quer dizer acesso a bens e não basta o Direito se adaptar às transformações sociais, segundo Herrera Flores e Boaventura Sousa Santos. É preciso condições materiais concretas e mecanismos rápidos para garantir o máximo de igualdade. A gratuidade no acesso à justiça proporciona tais condições para o alcance da dignidade humana. Essa gratuidade não poderia ficar somente no âmbito judicial, uma vez que os serviços extrajudiciais compõem o sistema de justiça, cujos membros desempenham funções jurídicas distintas, são complementares, bem como pela adoção da nova concepção de justiça.

Caso não fosse extensivo ao extrajudicial, muitas pessoas estariam sendo discriminadas pelo próprio sistema de justiça, pois a Justiça não está apenas na decisão judicial,

mas materializada e concebida na justiça preventiva notarial e registral, para promover tutela de direitos e o direito à remoção de todos os obstáculos ao acesso à justiça.

Contudo, a realidade financeira dos cartórios brasileiros e a remuneração dos atos gratuitos aos registradores civis de pessoas naturais são fatores críticos. A situação não é diferente no Estado de Alagoas, principalmente pela falta de efetiva recomposição econômico-financeira aos notários, da gratuidade dos atos elementares, considerando que o ressarcimento não é integral e não cobre os custos efetivos da atividade.

É certo que há a concessão de uma renda mínima de R\$ 1.700,00 aos registradores civis das pessoas naturais, mas é insuficiente para proporcionar uma justa remuneração e possibilitar os investimentos necessários à oferta de um serviço moderno e estruturado aos usuários. Dessa forma, muitas serventias fornecem somente o serviço básico. Em muitos casos os cartórios funcionam nas próprias casas dos registradores.

Na figura 7 deste trabalho está demonstrado que o Estado de Alagoas, nos anos de 2020/2021 praticou vários atos gratuitos, mas apenas os constitucionais e num quantitativo baixo diante do número de atos que podem ser praticados. Isso ocorre porque no Estado, além desses atos, os decorrentes de decisão judicial e outros isentos previstos em lei não conseguem ser remunerados, pela insuficiência de recursos arrecadados pelo FUNOREG para atender à demanda e por tal motivo não é controlado.

A situação agrava-se para o usuário hipossuficiente que desejar ver cumprida a Lei nº 11.441/07 e Resolução CNJ nº 35/2007, no que tange a gratuidade das escrituras públicas de divórcio, inventário, separação e partilha porque no Estado de Alagoas não são lavrados atos com esse benefício. Isso em virtude da impossibilidade de os tabeliães serem remunerados, inviabilizando o direito constitucional do cidadão, da efetiva prestação jurisdicional, visto que se precisarem dos serviços, precisam socorrer-se no judiciário, que, em muitos casos, não consegue dar resposta com tanta efetividade.

Ao longo do trabalho de pesquisa foram buscados subsídios para verificar se as serventias extrajudiciais alagoanas promovem ou não o acesso à justiça e à dignidade humana pela prática dos atos gratuitos. E ainda, em caso negativo, quais variáveis influenciam o não cumprimento desse direito. Foi possível constatar que elas promovem o acesso à justiça e dignidade humana abaixo do ideal e de seu potencial, tendo sido observadas as seguintes variáveis negativas:

a) o desconhecimento das peculiaridades sobre o segmento acarreta a elaboração de políticas públicas ou ações que desconsideram o impacto financeiro para os tabeliães e registradores;

- b) a legislação alagoana apesar de ter tido avanços significativos de acordo com o FUNOREG, concede uma renda mínima baixa aos registradores civis de pessoas naturais para compensar os atos gratuitos;
- c) apenas os registradores civis de pessoas naturais são ressarcidos pelos atos gratuitos, ainda que parcialmente, pois o FUNOREG não tem receitas para atender toda a demanda, uma vez que grande parte da arrecadação da venda dos selos é repassada ao FUNJURIS;
- d) a arrecadação dos recursos para o FUNOREG com a venda dos selos é o retorno parcial da receita produzida pela própria atividade notarial e registral. Não há recursos repassados por órgãos públicos;
- e) o conselho do FUNOREG fixa o número de atos a serem pagos e o valor unitário geral, ou seja, atualmente cada certidão de nascimento e óbito emitida é pago pelo fundo o valor de R\$ 20,00, sendo o devido superior;
- f) a população não conhece os seus direitos substanciais perante os cartórios, relacionados à gratuidade, podendo se tornar vítimas do processo de exclusão social;
- g) para que o acesso à justiça tenha uma vertente mais ampla e emancipatória, como defendida por Boaventura de Souza Santos, é necessário que os integrantes da comunidade jurídica (advogados, juízes, servidores, estudantes, defensores públicos) conheçam as necessidades dos usuários dos serviços notariais e registrais e sejam instrumentos de concretização da gratuidade da justiça;
- h) a Defensoria Pública não tem atuação expressiva perante os cartórios e por isso deixa de ser um agente difusor dos instrumentos capazes de promover soluções inclusivas.

As demais especialidades das serventias, por não praticarem atos gratuitos, salvo previsto em lei específica, também não contribuem de forma significativa na promoção da dignidade humana. Entretanto, mostra-se indiscutível que, para o acesso à ordem jurídica seja mais efetivo, democrático e emancipatório pela gratuidade, o Poder Judiciário e o CNJ precisam reconhecer e ajudar o sistema notarial e registral, pois ele não é independente a ponto de assumir uma política de gratuidade sozinho, e sim, interdependente do sistema de justiça.

É preciso regulamentar o uso dos valores excedentes ao teto constitucional, repassados pelos 214 interinos no Estado de Alagoas ao fundo do TJ/AL, para o aprimoramento do segmento notarial e registral e remuneração dos atos gratuitos. Proporcionando, desta forma, uma estrutura mínima para que todas as serventias possam contribuir significativamente na concretização dos direitos dos cidadãos e na desjudicialização, evitando a omissão na concessão

da gratuidade de emolumentos e a violação a preceito fundamental previsto na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. Tribunal de Justiça. **Relatório anual 2020 (ano-base 2019)**. Disponível: https://apmp.tjal.jus.br/ApmpArquivos/Relatorio_Anual_2020_ano_base_2019_.pdf. Acesso: 4 jul. 2022.
- ALAGOAS. Tribunal de Justiça. **Relatório anual 2021 (ano-base 2020)**. Disponível: https://apmp.tjal.jus.br/ApmpArquivos/Relatorio_Anual_2021_ano_base_2020.pdf. Acesso: 4 jul. 2022.
- ALAGOAS. Tribunal de Justiça. **Relatório anual 2022 (ano-base 2021)**. Disponível: <https://apmp.tjal.jus.br/ApmpArquivos/RelatorioAnual2022ano-base2021.pdf>. Acesso: 4 jul. 2022.
- ALAGOAS. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento nº 16, de 23 de setembro de 2019**. Institui a Consolidação Normativa Notarial Registral. Disponível em: <https://cgj.tjal.jus.br/cnnr.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.
- ALMEIDA, Maria Celeste Tosta. A relevância social e histórica dos serviços prestados por notários. *In*: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SHWARZER, Márcia Rosália (coord.). **Tabelionato de Notas**: Temas aprofundados. Salvador: Juspodivm, 2021.
- A ONU e o meio ambiente. **Nações Unidas Brasil**, 16 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 22. jun. 2022.
- ARAUJO. André Villaverde. Serventia ou cartório? **Migalhas**, 09 set. 2020. Disponível: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/333065/serventia-ou-cartorio>. Acesso: 30 jul. 2022.
- ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em Números**, 3. ed., 2021. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.
- ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em Números**, 2. ed., 2020. Disponível em <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico a luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARZOTTO, Luiz Fernando. Fraternidade: uma aproximação conceitual. *In*: MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; JABORANDY, Clara Cardoso Machado; BAZOTTO, Luciene Cardoso (org.). **Direito e Fraternidade**: em busca da concretização. Aracaju: EDUNIT, 2018. p. 79-89.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRAGATO, Fernanda. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da decolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 1, p. 201-230, jan. /abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5548>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRANDELLI, Leonardo. Teoria geral do direito notarial. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.420, de 28 de abril de 1885**. Consolida a legislação relativa aos empregos e officios de Justiça, provê aos casos omissos e elimina algumas disposições antinômicas, obsoletas ou inconvenientes ao serviço público. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9420-28-abril-1885-543748-norma-pe.html>. Acesso: 14 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre registros públicos e dá outras competências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. **Lei 8.935 de 18 de dezembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm. Acesso em 31 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Democratizando o acesso à justiça**: 2020. Brasília: CNJ, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 81 de 06 dez. 2018**. Dispõe sobre a Renda Mínima do Registrador Civil de Pessoas Naturais.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 133 de 28 de setembro de 2018**. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/272>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 86 de 29 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2991>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 13, de 03 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1298>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 938, de 20 de maio de 2002**. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0938_20_05_2002.html. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.151. Relator: Min. Carlos Brito, 08 de junho de 2005. Brasília: **Diário da Justiça**, 28 abr. 2006. Disponível em: <https://www.anoregmt.org.br/arquivos/978/AcordaoADI-3151.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.378. Relator: Min. Celso de Mello, 30 nov. 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.086. Relator: Min. Dias Toffoli, 16 jun. 2020. Brasília: **Diário da Justiça**, 24 set. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910253>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.643. Relator: Carlos Ayres Britto, 08 nov. 2006. Brasília: **Diário da Justiça**, 16 fev. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2UjkPts>. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 842.846. Relator: Ministro Luiz Fux, 27 fev. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa jurídica em políticas públicas. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (org.). **Pesquisa em Direito: Métodos, técnicas e abordagens para elaboração de Monografias, Dissertações e Teses**. São Paulo: Saraiva, 2019.

CAMBI, Eduardo; PADILHA, Elisângela. Dimensões da dignidade da pessoa humana. 2016. **Revista de Direito Privado**, v. 71, p. 111-128, nov. 2016. Acesso em: 24 jun. 2022.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; LIMA, Rafaela de Deus. Relação entre o tripé do desenvolvimento sustentável e as dimensões dos Direitos Humanos na Agenda 2030. **Revista Argumentum**, Marília-SP, v. 22, n. 3, p. 1027-1045, 2021. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1656>. Acesso em: 29 maio 2021.

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

CASSETTARI, Christiano; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Tabelionato de notas**. 3. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

CENEVIVA, Walter. **Leis dos Notários e Registradores comentada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

COMASSETTO, Miriam Saccol. **A função notarial como forma de prevenção de litígios**. Porto Alegre: Norton, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 19 jul. 2000. Disponível em: https://cet.lu/wp-content/uploads/2010/08/2000-43_port.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. O aperfeiçoamento do notariado brasileiro—essencial para o aperfeiçoamento da justiça. **Revista de Informação Legislativa**, v. 11, n. 44, p. 143-152, 1974. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180858>. Acesso; 07 jul. 2022.

DAKOLIAS, Maria. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para reforma. Documento Técnico n. 319. Banco Mundial: Washington DC, 1996. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Benefício da justiça gratuita**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia. *In*: PANDOLFI, Dulce et al. (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 61-76. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6742/39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 ago. 2021.

EL DEBS, Martha; EL DEBS, Renata; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas**: A mediação e conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana. Salvador: Juspodivm, 2019.

EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos comentada**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

FARIA, José Eduardo. **Direito e justiça no século XXI**: a crise da justiça no Brasil. *In*: SEMINÁRIO DIREITO E JUSTIÇA NO SÉCULO XXI, 2003, Coimbra. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

FERREIRA, João Figueiredo. Para onde vão os cartórios? *In*: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.) **Coleção doutrinas essenciais**: direito registral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 7.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade**: seu resgate no Sistema de justiça. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; SALES, Tainah Simões. A inclusão digital como direito fundamental e instrumento para concretização do exercício democrático. ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 20., 2011, Belo Horizonte. **Anais [...]**, Belo Horizonte: CONPEDI, 2011. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cartaxo_-_6.pdf. Acesso em 28 set. 2021.

GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de Direitos Humanos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

GUIMARAES, Andreza Sythia Virgolino. **O Financiamento dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais face à relação entre gratuidade dos meios de acesso à cidadania e o custeio cartorário no Brasil e Bahia**. Dissertação (Mestrado profissional em gestão de políticas públicas e Segurança social) – Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2020. Disponível: <https://www.ufrb.edu.br>. Acesso em: 25 set. 2022.

HENRICHS, Cristiane-Maria. New Global Access to Justice Project: Consolidação de Ideias Antigas-Reflexões sobre as Novas Ideias. **Revista Eletrônica OAB/RJ**, [s.d.]. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabRJ.org.br/wp-content/uploads/2020/07/NEW-GLOBAL-ACCESS-TO-JUSTICE-PROJECT-Cristiane-henrichs-3.pdf>. Acesso: 01.jul.2022.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FREIRE FILHO, José de Britto. Rio notarial: projeto estreia com a história do primeiro cartório do Brasil. [Entrevista cedida ao] Colégio Notarial do Brasil. **Colégio Notarial do Brasil**, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://cnbrj.org.br/rio-notarial-projeto-estreia-com-a-historia-do-primeiro-cartorio-do-brasil/>. Acesso em: 26 jul. 2022

JAQUES, Abner da Silva; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. Teledemocracia e cidadania na era das tecnologias: **Revista Em Tempo**, Marília-SP, v. 19, n. 1, ago. 2020. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3158>. Acesso em 27 set. 2021.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado. **A fraternidade no Direito Constitucional Brasileiro**: um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais. 2016. Tese (Doutorado em Direito Público) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

KÜMPPEL, Vitor Frederico. A gratuidade de escrituras de separação e divórcio. **Portal do RI**, 5 jul. 2016. Disponível em: <https://www.portaldori.com.br/2016/07/05/artigo-a-gratuidade-de-escrituras-de-separacoes-e-divorcio-por-vitor-frederico-kumpel/>. Acesso em 25 set. 2020.

KÜMPPEL, Vitor Frederico *et.al.* **Tratado Notarial e Registral**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 3.

LOUREIRO, Joziel Silva; TASSIGNY, Mônica Mota. A importância das serventias extrajudiciais diante da desjudicialização e impactos nos currículos do ensino superior de direito. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, n. 16. ano 5. p. 259-279, jan./mar. 2021.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LOYOLA, Gustavo. A gratuidade é uma falácia e traz consequências indesejáveis para a economia. **Cartório Hoje Revista Anoreg/SP**, n. 1, p. 11-15, [s.d.]. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2021.

MACEDO, Deoclécio Leite de. **Tabeliões do Rio de Janeiro: 1565-1965**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1965.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Direitos Fundamentais e reflexos nas relações sociais. *In*: PESSOA, Adélia Moreira, MACHADO; Carlos Augusto Alcântara; PESSOA, Flávia Moreira Guimarães (org.). **O Direito Fundamental de Acesso à Justiça e a Via da Justiça Restaurativa: uma alternativa de solução de conflitos em busca da construção de uma cultura de paz**. Aracaju: Academia Sergipana de Letras Jurídicas, 2017.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A Fraternidade como Categoria Jurídica: fundamentos e alcance**. Curitiba: Appris, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINHO, Rainey. Os cartórios e sua importância para a sociedade brasileira. **Anoreg**, 02 ago. 2020. Disponível em: <https://www.anoreg-al.org.br/2020/08/missao-dos-cartorios-autenticidade-seguranca-e-eficacia/>. Acesso: 30 jul.2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil**. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008. v. 3.

MASCARETTI, Paulo Dimas de Bellis. Os serviços judiciais e extrajudiciais compõem uma só família. [Entrevista cedida à] Revista Cartórios com Você. **Cartórios com Você**, ed. 8, ano 2, maio/jul. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Equilíbrio inicial da relação jurídica Estado/delegado de atividade pública tem que ser mantido. **Cartório Hoje Revista Anoreg/SP**, n. 1, p. 7-10, [s.d.]. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. (org.). **Direito, Inovação e Tecnologia**. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. (Série Direito Inovação e Tecnologia). v. 1.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. **O conceito de justiça distributiva no Estado Democrático de Direito: uma compreensão da justiça distributiva e do acesso à justiça no estado constitucional democrático brasileiro**. 2009. 172 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_MoraisME_1.pdf. Acesso em: 27 set. 2020.

MOREIRA, Tássia Rodrigues; GOETTEMS, Karinne Emanoela dos Santos. Acesso à justiça e tecnologia. **Revista Em Tempo**, Marília-SP, v. 20, n. 1, nov. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.26729/et.v20i1.3259>. Acesso em: 02 jul. 2022.

NOMIZO, Sílvia Leiko. **Direito à assistência jurídica gratuita e integral**: o acesso à justiça democrático e emancipatório. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília, 2017. Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/handle/11077/1697>. Acesso em: 20 nov. 2021.

OLIVEIRA, Marielza. **O desenvolvimento humano sustentável e os objetivos de desenvolvimento do milênio**. Recife: Desenvolvimento Humano no Recife, Atlas Municipal, [s.d.]. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/doc/analiticos/desenvolvimentohumano.pdf>. Acesso em 29 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. 1969. Pacto de San José da Costa Rica. Disponível: <https://www.conjur.com.br/dl/pacto-san-jose-costa-rica.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

PAGANI, Vitória Dal-Ri. **Sistema de registro eletrônico imobiliário**: as vantagens introduzidas pela modernização do registro. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/127076>. Acesso em 02 ago. 2022.

PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. A gratuidade no procedimento da usucapião como forma de acesso à justiça. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, UNIFAFIBE, v. 6, n. 2, p. 486-508, 2018. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/351>. Acesso em 26 set. 2020.

PEDROSO, João. Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. **Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**, Coimbra, v. 171, p.1-43, abr. 2002. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

PEQUENO, Marconi J. P. O fundamento dos direitos humanos. *In*: Ferreira, Lúcia de Fátima Guerra; Zenaide, Maria de Nazaré Tavares; Náder, Alexandre Antonio Gili (org.). **Educando em direitos humanos**: Fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos. João Pessoa: Editora da UFPB, 2016. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2017/04/EducandoEmDireitosHumanosV1.pdf#page=26>. Acesso: 21 jun. 2022.

PERES, Lucas da Silva. O tabelionato do amanhã a partir do tabelionato de ontem. **Revista de Direito Notarial**, v. 3, n. 2, 2021. Disponível em: <http://rdn.cnbsp.org.br/index.php/direitonotarial/article/view/32>. Acesso em: 21 nov. 2020.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; ANDRADE, Layanna Maria Santiago. **Vicissitudes do Acesso à Justiça**: um desafio do nosso tempo. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 23., 2014, João Pessoa. Acesso à justiça I. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 24-45.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Maria Martins Silva. A ressignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. **Revista de Processo**, v. 254, p. 17-44, abr. 2016.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A Releitura do Princípio do Acesso à Justiça e o Necessário Redimensionamento da Intervenção Judicial na Resolução dos Conflitos na Contemporaneidade. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, p. 241-271, set.-dez., 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo1/revista_v21_n3_tomo1_241.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

RABELO, Manoel A.; MIGUEL, P. C.; MAZZEI, R. R. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais e acesso à justiça**: análise acerca da (Im) possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/11329>. Acesso em 25 set. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

RÊGO, Paulo Roberto de **Carvalho. Registros públicos e notas**: natureza jurídica do vínculo laboral de prepostos e responsabilidade de notários e registradores. Porto Alegre. IRIB. Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Tabelionato de notas**. 3. ed. Indaiatuba, SP :Editora Foco, 2020.

SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável**. Lisboa: Actual, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos direitos humanos. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, p. 7-34, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 9, n. 1, p. 361-388, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**: Conteúdo, trajetórias e metodologias. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e Acesso à Justiça**: A contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea como alternativa do Poder Judiciário. Salvador: Juspodivm, 2019.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução histórica à responsabilidade civil. **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 148, p. 21-48, 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/627>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SORTO, Fredys Orlando. Declaração Universal dos Direitos Humanos: autoridade, significado e natureza jurídica. **Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofia, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, ano 20, n. 40, p. 209-232, 2018. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/6570/5840>. Acesso em: 20 nov. 2021.

TARTUCE, Fernanda. Gratuidade em inventários extrajudiciais. **Revista Nacional de Direito de Família e Sucessões**, n. 10, jan./fev. 2016. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2021/05/Gratuidade-em-inventarios-extrajudiciais-Fernanda-Tartuce.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1999.

URQUIZA, Antônio Hilário Aquilera; CORREIA, Adelson Luiz. Acesso à Justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 20, n. 8, p. 305-319, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3844>. Acesso em: 20 nov. 2021.

VITOVSKY, Vladimir Santos. O acesso à justiça em Boaventura de Sousa Santos. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 13, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/68>. Acesso em: 20 nov. 2021.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Ordem Jurídica Justa (conceito atualizado de acesso à justiça)**: Processos Coletivos e outros Estudos. Belo Horizonte: Delrey editora, 2019.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. *In*: DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **Participação e Processo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. 500 anos de assistência judiciária no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 95, p. 241-249, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67467>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ZOCKUN, Maurício. **Regime Constitucional da Atividade Notarial e de Registro**. São Paulo: Malheiros, 2018.