

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EWERTON DIEGO JUSTINIANO SANTOS

A EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA E A AMPLIAÇÃO DAS ATIVIDADES
NOTARIAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS
PROCESSUAIS.

SÃO CRISTÓVÃO – SE

2026

Ewerton Diego Justiniano Santos

**A EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA E A AMPLIAÇÃO DAS
ATIVIDADES NOTARIAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DAS GARANTIAS
FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
(PRODIR) da Universidade Federal de Sergipe
– UFS, como requisito para obtenção do grau
de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Flávia Moreira
Guimarães Pessoa.

São Cristóvão – SE

2026

Ewerton Diego Justiniano Santos

**A EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA E A AMPLIAÇÃO DAS
ATIVIDADES NOTARIAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DAS GARANTIAS
FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
(PRODIR) da Universidade Federal de Sergipe
– UFS, como requisito para obtenção de grau
de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Flávia Moreira
Guimarães Pessoa.

Profa. Dra. Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Profa. Dra. Clara Angelica Goncalves Cavalcanti Dias
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Profa. Dra. Gabriela Maia Rebouças
Universidade Tiradentes (UNIT)

São Cristóvão – SE

2026

À minha família, por tudo.
Dedico.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Rosa e Nado, expresso minha gratidão pelo esforço, pelas renúncias e pelos gestos silenciosos de amor que tornaram possível a minha chegada até aqui. À minha irmã Emelly e ao meu cunhado Angelino, agradeço pela amizade e pelo mais belo presente que poderia receber nessa trajetória: Gustavo, meu sobrinho.

Aos meus sócios e amigos, Igor Miranda e Bruna Costa, agradeço pela lealdade, compreensão e companheirismo, especialmente nos momentos de ausência. Ao meu amigo Leonardo Siqueira, com quem compartilho os ideais de humanismo e fraternidade, agradeço pela presença em todos os momentos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito - PRODIR, da Universidade Federal de Sergipe, agradeço pela oportunidade, pelo ambiente democrático e de crescimento intelectual. Agradeço aos professores e colegas, pelas amizades construídas e pelos ensinamentos compartilhados.

Agradeço especialmente aos professores doutores Henrique Ribeiro Cardoso e Lucas Gonçalves da Silva, que me impulsionaram nessa caminhada, desde o início. E, aos amigos e acadêmicos, Taiane Danusa Barroso Sande, Emanuel Isaac dos Reis Silva e Ariel Sousa Santos, pelas contribuições e incentivo.

Às professoras doutoras Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias e Gabriela Maia Rebouças, que integraram a banca de qualificação e são referências para todos nós pesquisadores, agradeço pelas valiosas contribuições e pelas orientações criteriosas, fundamentais para o amadurecimento e a conclusão deste trabalho.

À minha orientadora, Flávia Moreira Guimarães Pessoa, agradeço pela confiança, pelo incentivo e pela orientação generosa, fundamentais não apenas para a construção desta dissertação, mas também à minha formação docente, para a qual é meu exemplo e referência.

A Deus e à Nossa Senhora Imperatriz, agradeço por permitirem que, como advogado e pesquisador, me dedique à busca da efetividade do acesso à justiça, da dignidade humana e das garantias fundamentais a todos, sem distinção.

“Sem as garantias constitucionais os direitos contidos e declarações formais cairiam no vazio das esferas abstratas, ou perderiam o fio institucional de contato com a realidade concreta.”

Paulo Bonavides

RESUMO

A presente dissertação analisa a ampliação das atribuições das serventias notariais no contexto da desjudicialização e da Justiça Multiportas, examinando em que medida os procedimentos extrajudiciais observam e asseguram a efetividade das garantias processuais constitucionais sem esvaziar o núcleo essencial do processo justo constitucionalmente delineado. Partindo da constatação das limitações estruturais da jurisdição estatal e da necessidade de racionalização do sistema de justiça, o estudo investiga o papel das serventias notariais como instrumentos qualificados de tutela jurídica, inseridos em um modelo institucional híbrido e complementar. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-teórica, com base em revisão bibliográfica, análise legal e exame de atos normativos e regulatórios, especialmente aqueles emanados do Conselho Nacional de Justiça, bem como do Código de Processo Civil de 2015. Os resultados indicam que a ampliação das atribuições notariais não implica afastamento das garantias processuais fundamentais, desde que condicionada à observância de limites institucionais e funcionais que orientem a atuação notarial, assegurando racionalidade procedimental, controle, proteção da confiança e segurança jurídica. Conclui-se que a via notarial, quando estruturada a partir desses parâmetros, pode contribuir de forma legítima para a efetivação do acesso à justiça e para o fortalecimento do Estado Constitucional de Direito.

Palavras-chave: acesso à justiça; desjudicialização; garantias processuais fundamentais; justiça multiportas; serventias notariais.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the expansion of the duties of notarial services in the context of dejudicialization and multi-door justice, examining the extent to which extrajudicial procedures observe and ensure the effectiveness of constitutional procedural guarantees without undermining the essential core of the constitutionally outlined fair trial. Based on the observation of the structural limitations of state jurisdiction and the need to streamline the justice system, the study investigates the role of notarial services as qualified instruments of legal protection, inserted in a hybrid and complementary institutional model. The research adopts a qualitative, legal-theoretical approach based on a literature review, legal analysis, and examination of normative and regulatory acts, especially those issued by the National Council of Justice, as well as the 2015 Code of Civil Procedure. The results indicate that the expansion of notarial powers does not imply a departure from fundamental procedural guarantees, provided that it is conditioned on compliance with institutional and functional limits that guide notarial practice, ensuring procedural rationality, control, protection of trust, and legal certainty. It is concluded that the notarial route, when structured according to these parameters, can legitimately contribute to effective access to justice and the strengthening of the constitutional rule of law.

Keywords: *access to justice; de-judicialization; fundamental procedural guarantees; multidoor justice; notarial services.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 GARANTIAS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS NO ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	15
2.1 Garantias processuais fundamentais	15
2.2 O devido processo legal	17
2.2.1 Origens e evolução histórica	17
2.2.2 Dimensão formal e substancial	19
2.2.3 Funções e natureza constitucional do princípio	23
2.2.4 Garantias conexas	27
2.2.4.1 Publicidade	27
2.2.4.2 Motivação das decisões	28
2.2.4.3 Duplo grau de jurisdição	30
2.2.4.4 Proibição das provas ilícitas	31
2.3 Contraditório e ampla defesa	34
2.3.1 Fundamento constitucional e garantias associadas	34
2.3.2 Participação efetiva e paridade de armas	35
2.3.3 Defesa técnica, autodefesa e instrumentos garantidores	37
2.4 Proteção judicial efetiva: acesso à justiça	38
2.4.1 Fundamentos constitucionais e evolução do conceito	38
2.4.2 Barreiras e a necessidade de ampliação do acesso	41
2.5 Juiz natural e a vedação de tribunais de exceção	42
2.5.1 Fundamento constitucional e abrangência da garantia	42
2.5.2 Imparcialidade judicial	44
2.6 Duração razoável do processo	46
2.6.1 Fundamentos constitucionais e convencionais da garantia	46
2.7 Para além da jurisdição: desafios e a busca por alternativas	51
3 SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIORTAS	60
3.1 Precedentes históricos e evolução do modelo multiortas	60
3.1.1 Origem do sistema multiortas	60
3.1.2 Modelos adotados nos Estados Unidos	62
3.2 A Justiça Multiortas	64
3.2.1 Fundamentos conceituais da Justiça Multiortas	64
3.2.2 A evolução do modelo: da alternatividade à adequação	66
3.2.3 Classificação e características dos métodos adequados de solução de conflitos	

SUMÁRIO

.....	68
3.2.4 Princípios estruturantes do modelo multiportas	71
3.2.5 Diversidade de sujeitos do sistema multiportas	73
3.2.6 Limites e desafios do modelo multiportas	76
3.3 Justiça Multiportas no Brasil: avanços e institucionalização	78
3.3.1 Marco normativo e institucional: Resolução CNJ nº 125/2010	78
3.3.2 Estrutura e funcionamento dos CEJUSCs e dos NUPEMECs	81
3.3.3 O tratamento adequado dos conflitos no CPC/2015	83
3.3.4 Ampliação do sistema multiportas	86
3.4 As serventias extrajudiciais no sistema multiportas	89
4 A AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS SERVENTIAS NOTARIAIS NO	
CONTEXTO DA DESJUDICIALIZAÇÃO	92
4.1 A Natureza Pública do Serviço e a Delegação da Atividade Notarial e Registral	92
4.2 Regulamentação Infraconstitucional	94
4.3 O Papel do CNJ na Normatização das Serventias Extrajudiciais	98
4.4 As Atribuições Originárias das Serventias Extrajudiciais Notariais	102
4.5 O Processo de Desjudicialização em perspectiva neoliberal.....	105
4.6 O Processo de Desjudicialização e as Serventias Extrajudiciais.....	111
4.7 Desjudicialização e a Ampliação de Atribuições das Serventias Notariais	111
4.7.1 Inventário e partilha extrajudiciais	111
4.7.2 Separação e divórcio extrajudiciais	113
4.7.3 Reconhecimento e dissolução extrajudicial de união estável	114
4.7.4 Usucapião extrajudicial	116
4.7.5 Adjudicação compulsória extrajudicial	118
4.7.6 Atas notariais para produção antecipada de prova (CPC, art. 384)	120
4.7.7 Autorização de viagem de menores	123
4.7.9 Apostilamento de documentos	125
4.7.09 <i>Escrow Account</i> cartorário	127
4.7.10 Mediação e conciliação extrajudiciais	129
5 ACESSO À JUSTIÇA: AS ATRIBUIÇÕES DAS SERVENTIAS NOTARIAIS E AS	
GARANTIAS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS	132
5.1 Acesso à justiça: entre a jurisdição e as serventias notariais	132
5.1.1 A normatividade substancial do acesso à justiça	132
5.1.2 A insuficiência funcional da jurisdição e a tutela dos direitos	133
5.1.3 A pluralização dos espaços de tutela e a redefinição institucional do acesso	135

SUMÁRIO

5.1.4 Superação das barreiras de acesso como processo histórico inacabado	138
5.1.5 Gratuidade, emolumentos e igualdade material na justiça extrajudicial	139
5.1.6 Serventias notariais: o acesso à justiça como experiência substancial de tutela .	140
5.2 Autoridade sem toga? Jurisdição, delegação e <i>accountability</i>	142
5.3 O devido processo legal extrajudicial e a atuação das serventias notariais	148
5.3.1 O devido processo legal como limite constitucional da desjudicialização	148
5.3.2 A natureza jurisdicional dos procedimentos notariais	151
5.3.3 Imparcialidade, independência funcional e controle	154
5.3.4 Publicidade, fundamentação e previsibilidade procedimental	156
5.4 Contraditório, ampla defesa e participação nas serventias notariais	158
5.5 A escolha da serventia extrajudicial e o princípio do juiz natural	162
5.6 Duração razoável do processo e eficiência extrajudicial	164
5.7 Entre formalidade e confiança: segurança jurídica, fraudes e proteção de terceiros	166
5.7.1 Segurança jurídica, confiança pública e função estrutural	166
5.7.2 Formalidade, riscos e responsabilidade	169
5.8 A atividade notarial no Estado Constitucional	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
REFERÊNCIAS	181

1 INTRODUÇÃO

A crescente valorização dos meios extrajudiciais de tratamento e resolução de conflitos, como a mediação, a conciliação, a arbitragem e outros procedimentos consensuais ou administrativos, insere-se em um movimento mais amplo de reorganização do sistema de justiça, impulsionado por reformas legislativas, políticas públicas e diretrizes institucionais voltadas à desjudicialização de determinadas demandas. É nesse contexto que se observa a ampliação progressiva das atribuições das serventias extrajudiciais, em especial dos tabelionatos de notas, que passaram a desempenhar papel cada vez mais relevante na conformação jurídica de interesses, na prevenção de litígios e na solução de questões antes submetidas exclusivamente ao Poder Judiciário.

Essas transformações refletem uma mudança de paradigma quanto ao próprio significado do acesso à justiça. Longe de se restringir ao direito de provocar a atuação jurisdicional estatal, o acesso à justiça passa a ser compreendido como o direito a obter tutela adequada, efetiva e tempestiva, por meios compatíveis com a natureza do conflito e com as necessidades dos sujeitos envolvidos. A ampliação das vias extrajudiciais, nesse sentido, apresenta-se como estratégia legítima de racionalização do sistema, apta a oferecer respostas mais céleres, menos onerosas e potencialmente mais satisfatórias para determinadas categorias de demandas.

Todavia, a expansão desses mecanismos suscita relevantes questionamentos quanto à sua compatibilidade com o modelo constitucional de tutela dos direitos. A transferência de atribuições para a esfera extrajudicial, especialmente às serventias notariais, impõe o enfrentamento de um problema central: em que medida tais procedimentos preservam, adaptam ou reconfiguram as garantias processuais fundamentais consagradas pela Constituição de 1988, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a imparcialidade, a motivação das decisões e o acesso à justiça. A preocupação que orienta esta pesquisa não reside na negação da legitimidade da desjudicialização, mas na necessidade de verificar se essa ampliação do acesso à tutela jurídica ocorre sem redução do nível de proteção constitucional assegurado aos cidadãos.

O Conselho Nacional de Justiça desempenha papel central nesse cenário ao atuar como órgão de governança e regulação do sistema de justiça, inclusive no que se refere à normatização, fiscalização e padronização das atividades exercidas pelas serventias extrajudiciais. A atuação normativa do CNJ contribui para a institucionalização da desjudicialização, ao estabelecer parâmetros de funcionamento, deveres funcionais,

mecanismos de controle e responsabilidades, reforçando a inserção das serventias notariais no sistema de justiça em sentido amplo e afastando a compreensão de que se trataria de espaços informais ou desregulados de solução de conflitos.

Parte-se, assim, da premissa de que a jurisdição estatal, embora tenha desempenhado papel civilizatório decisivo na afirmação dos direitos fundamentais, revela limitações estruturais que comprometem, na prática, a plena efetividade das garantias processuais. A morosidade crônica, os elevados custos, a insegurança jurídica e a sobrecarga institucional desafiam a capacidade do Judiciário de oferecer respostas adequadas a toda a complexidade dos conflitos contemporâneos. É nesse contexto que se insere a proposta da Justiça Multiportas, compreendida não como substituição da jurisdição, mas como modelo complementar de organização do sistema de justiça, orientado pela adequação do meio ao tipo de conflito.

O estudo examina o fenômeno contemporâneo de ampliação das vias extrajudiciais de resolução de conflitos, especialmente no âmbito das serventias notariais, analisando de que modo esse movimento de desjudicialização e reorganização do sistema de justiça se relaciona com a preservação das garantias processuais fundamentais, inserindo-se, assim, nas atividades do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS), vinculando-se à linha de pesquisa de “Processo de Constitucionalização do Direito e Cidadania: aspectos teóricos e metodológicos”.

O problema de pesquisa que orienta esta dissertação consiste, portanto, em investigar até que ponto os procedimentos extrajudiciais, especialmente aqueles realizados pelas serventias notariais no contexto da desjudicialização e da Justiça Multiportas, observam e asseguram a efetividade das garantias processuais constitucionais, sem esvaziar o núcleo essencial do processo justo delineado pela Constituição Federal de 1988.

A relevância do estudo decorre da necessidade de qualificar teoricamente esse movimento de ampliação das atribuições notariais, evitando tanto a rejeição apriorística da desjudicialização quanto a sua aceitação acrítica. A análise da compatibilidade entre eficiência, celeridade e garantias processuais mostra-se fundamental para a construção de um modelo plural de justiça que concilie racionalidade sistêmica, segurança jurídica e proteção dos direitos fundamentais.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a relação entre os procedimentos extrajudiciais realizados pelas serventias notariais e as garantias processuais fundamentais, à luz do direito de acesso à justiça e do paradigma da Justiça Multiportas. Como objetivos específicos, busca-se: (a) examinar o conteúdo e o alcance das garantias processuais fundamentais no Estado

Constitucional; (b) analisar criticamente os limites práticos da jurisdição contemporânea e o surgimento de arranjos complementares de tutela; (c) investigar o regime jurídico das serventias extrajudiciais e a ampliação de suas atribuições no contexto da desjudicialização; e (d) avaliar a conformidade dos procedimentos extrajudiciais com os princípios constitucionais do processo; (e) identificar os *standards* institucionais e funcionais que condicionam a compatibilidade constitucional da atuação notarial.

A metodologia adotada será a pesquisa jurídico-teórica, de natureza qualitativa e abordagem dedutiva, com base em análise bibliográfica e documental. Serão utilizados livros, artigos acadêmicos, legislação, jurisprudência e atos normativos pertinentes ao tema, especialmente os atos de regulamentação da matéria emitidos pelo CNJ. A análise crítica será guiada por uma perspectiva constitucional do processo, considerando a interface entre as garantias fundamentais e a realidade institucional da justiça brasileira.

A dissertação estrutura-se em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo dedica-se ao exame das garantias processuais fundamentais e à análise crítica da jurisdição contemporânea, evidenciando as tensões entre o ideal garantista e sua realização prática. O segundo capítulo aborda conceitualmente o fenômeno da Justiça Multiportas como paradigma teórico e institucional, que redefine o significado histórico da garantia do acesso à justiça. O terceiro capítulo analisa o regime constitucional e infraconstitucional das serventias extrajudiciais, com foco na ampliação das atribuições das serventias notariais no contexto da desjudicialização, abordando seus aspectos práticos. O quarto capítulo enfrenta criticamente os limites, riscos e potencialidades da atuação notarial à luz das garantias processuais, com especial atenção à segurança jurídica, à proteção de terceiros e à prevenção de fraudes. Por fim, realiza a síntese dialética da pesquisa, estabelecendo as condições de compatibilidade constitucional da ampliação das atribuições notariais e demonstrando que a extrajudicialização, quando estruturada sob parâmetros constitucionais rigorosos, pode contribuir para a efetividade das garantias processuais fundamentais no Estado Constitucional de Direito.

2 GARANTIAS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS NO ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

2.1 Garantias Processuais Fundamentais

O presente capítulo inaugura a dissertação com o exame das garantias processuais fundamentais no contexto do Estado Constitucional brasileiro. Ponto de partida indispensável para alicerçar teoricamente a pesquisa, vez que as garantias processuais constituem o fundamento normativo e axiológico sobre o qual se estrutura toda a ordem processual contemporânea. A sua compreensão permite identificar os limites constitucionais impostos ao exercício do poder jurisdicional e, ao mesmo tempo, evidencia o compromisso do Estado Democrático de Direito com a proteção dos direitos individuais e coletivos. A abordagem que se segue busca, portanto, destacar o papel das garantias como instrumentos de efetividade e legitimidade do processo, assegurando que a função jurisdicional se mantenha vinculada à Constituição e à tutela dos direitos fundamentais.

Antes de adentrar a análise das garantias processuais, importa mencionar a distinção conceitual entre os termos *direitos* e *garantias fundamentais* é um ponto de intensa discussão no âmbito da teoria dos direitos fundamentais. O debate doutrinário,¹ que se prolonga durante anos, evidencia que, na prática, essa distinção encontra-se em uma linha tênue, já que, por vezes, o direito pode atuar como uma garantia, assim como esta pode também assumir a forma de um direito. Apesar disso, tradicionalmente entende-se que o termo “direitos” se refere a certos bens específicos da pessoa, enquanto que o termo “garantias” refere-se a mecanismos de proteção e fruição desses bens.²

A importância dessa distinção é destacada por Ferrajoli (2011) para quem a confusão entre direitos e garantias ocasionaria o enfraquecimento de conquistas importantes do constitucionalismo do século XX, tais como as conquistas referentes à internacionalização dos direitos fundamentais e a constitucionalização de determinados direitos sociais. Assim, sem as garantias adequadas, os direitos correriam o risco de se tornarem meras declarações retóricas, sem qualquer relevância jurídica efetiva.

A esse respeito, Canotilho (1993) apresenta as garantias como um conjunto de direitos

1 Cf. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 525-529.

2 Nas palavras de Rui Barbosa: “no texto da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que, em defesa dos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias: ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito.” BARBOSA, Rui.

República: Teoria e Prática. Petrópolis/Brasília, Vozes/Câmara dos Deputados, 1978, p. 124.

instrumentais que têm a função essencial de proteger outros direitos. Essa proteção se manifesta tanto na prerrogativa do cidadão de exigir do Estado a defesa de seus direitos fundamentais, quanto no reconhecimento e na disponibilização de meios processuais eficazes para que essa proteção seja, de fato, concretizada.

Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 186), as linhas divisórias entre direitos e garantias não são nítidas, de modo que não é decisivo “em face da Constituição, afirmar que os direitos são declaratórios e as garantias são assecuratórias, porque as garantias em certa medida são declaradas e, às vezes, se declaram direitos usando forma assecuratória”.

Ao abordar o tema, Gilmar Ferreira Mendes (2023) sintetiza que as garantias fundamentais asseguram ao indivíduo a possibilidade de exigir dos Poderes Públicos o respeito aos direitos que instrumentalizam. Nesse contexto, ressalta que a distinção entre direitos e garantias fundamentais não apresenta maior relevância prática, uma vez que a ordem constitucional brasileira lhes confere tratamento unívoco.

Nessa linha, ao atribuir centralidade aos direitos e garantias fundamentais, elevando-os à condição de cláusulas pétreas, a Constituição brasileira de 1988 evidencia uma opção pela proteção de um núcleo essencial de decisões políticas e de valores estruturantes do sistema jurídico. Tal proteção projeta-se como princípio orientador da interpretação constitucional, promovendo a unidade e a harmonia do ordenamento, ao mesmo tempo em que impõe limites, inclusive, ao poder de reforma.

Sob essa perspectiva, verifica-se que, em um Estado Constitucional, o exercício do poder encontra-se submetido a distintas ordens de limitação. Em primeiro lugar, destacam-se as limitações de natureza material, que exigem a observância de valores essenciais e de direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, a justiça, a solidariedade e as liberdades de religião, expressão e associação. Em segundo lugar, situam-se as limitações orgânicas, que impõem a separação das funções de legislar, administrar e julgar, atribuindo-as a órgãos distintos e independentes, estruturados a partir de mecanismos de controle recíproco, conforme o sistema de freios e contrapesos. Por fim, evidenciam-se as limitações processuais, que determinam a observância de garantias como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, além de exigências de ordem substancial, como racionalidade, proporcionalidade e inteligibilidade (Barroso, 2018).

É, portanto, a partir dessas limitações inerentes ao Estado de Direito, especialmente das garantias de natureza processual, que se estabelece a exigência de que o acesso à ordem jurídica e a própria realização do direito se deem por meio de um procedimento justo e adequado. Desse modo, a concretização do direito ocorre dentro dos contornos jurídicos

delineados pelo processo, sendo que a Constituição incorpora, em seu texto, um conjunto de princípios e normas que podem ser compreendidos como garantias gerais aplicáveis aos procedimentos e ao processo, assegurando a legitimidade e a regularidade das formas jurídicas por meio das quais os direitos são efetivados (Canotilho, 1993).

Assim, a partir dessas considerações preliminares sobre a distinção e a função das garantias fundamentais, torna-se possível compreender seu papel estruturante na realização da justiça e na limitação do poder estatal. Na sequência, serão examinadas de forma sistemática as principais garantias processuais asseguradas pela Constituição de 1988, com especial atenção ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa, ao acesso à justiça, ao juiz natural e à duração razoável do processo, enquanto eixos centrais de proteção da cidadania e da legitimidade jurisdicional.

2.2 O Devido Processo Legal

A análise das garantias processuais fundamentais inicia-se pelo devido processo legal, tomado aqui como referência central do processo justo, apta a organizar, condicionar e limitar o exercício do poder em face do indivíduo. Sua trajetória histórica, das formulações pré-positivas do direito natural à positivação na Magna Carta de 1215 e à densificação constitucional e convencional contemporânea, explica a passagem de uma leitura meramente procedimental para uma compreensão estrutural do processo justo, capaz de irradiar efeitos sobre a produção normativa, a atuação administrativa e a própria jurisdição. No constitucionalismo brasileiro, a cláusula do art. 5º, LIV, articula dimensões formal e substancial: de um lado, assegura rito legal, paridade de armas e controle cognitivo das decisões; de outro, exige racionalidade, proporcionalidade e finalidade legítima dos atos estatais. Nesta seção, examinam-se, sucessivamente, as origens e evolução, a dualidade formal/substancial, as funções e natureza constitucional do instituto e, por fim, as garantias conexas que lhe dão concreção.

2.2.1 Origens e evolução histórica

Conforme analisado por James Allen Clifford Grant (1931), o devido processo legal, enquanto cláusula limitadora do poder estatal, possui raízes remotas no pensamento filosófico clássico e no direito natural, muito antes de sua consagração formal em textos constitucionais. Inicialmente, tanto a supremacia constitucional quanto garantias como a do devido processo legal eram compreendidas como expressões de um conjunto de direitos naturais e imutáveis,

cuja existência não dependia de positivação escrita. Nessa mesma linha, Adhemar Ferreira Maciel (1997) reconhece que o instituto remonta a mais de cinco séculos antes da era cristã, destacando que a peça "Antígona", de Sófocles, do ano de 441 a.C., constitui referência precoce a princípios não escritos que se impunham como limites à arbitrariedade das leis formalmente instituídas.

No entanto, é na Inglaterra medieval, mais especificamente no século XIII, que surge o marco histórico mais expressivo da positivação do princípio do devido processo legal, a *Magna Charta Libertatum* de 1215. Firmada pelo rei João Sem Terra e a nobreza inglesa, o documento representou um pacto de contenção ao poder monárquico absoluto. Apesar de inicialmente restrita aos privilégios da aristocracia feudal, a Magna Carta consolidou garantias que transcenderam seu tempo, como o *habeas corpus*, o devido processo legal e a proteção à propriedade (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2022).

A exigência de julgamento segundo a *lex terrae*, prevista no item 39 da Magna Carta, constituiu um verdadeiro precedente da cláusula posteriormente conhecida como *due process of law*, sendo reconhecido como um dos primeiros documentos históricos a positivar limitações jurídicas ao poder do soberano. A repercussão deste documento ultrapassou os séculos e os territórios originais, muito embora tal dispositivo não tenha sido uma inovação absoluta, pois já dialogava com tradições anteriores do direito germânico e consuetudinário (Lima, 1999).

Com a colonização inglesa na América do Norte, a cláusula do devido processo legal foi transplantada para o contexto jurídico das colônias. Assim, no período de formação do constitucionalismo norte-americano, o princípio ganhou nova densidade normativa, tornando-se um instrumento de defesa dos direitos fundamentais dos indivíduos. Nesse sentido, Maria Rosynete Oliveira Lima (1999) relata que a cláusula foi incorporada nas Emendas V (1791) e XIV (1868) da Constituição dos Estados Unidos da América, adquirindo *status* de garantia fundamental no plano federativo, momento a partir do qual assistiu-se à constitucionalização de determinados direitos fundamentais, dentre os quais o do *due process of law*.

Foi nos Estados Unidos que a Suprema Corte ampliou o alcance do princípio, passando a interpretá-lo tanto sob a ótica processual quanto sob o viés substancial, momento a partir do qual o *due process* se tornou um limite ao conteúdo das leis e ao exercício do poder estatal em geral, afetando inclusive a função legislativa. Essa evolução resultou na distinção, até hoje usada, entre o *procedural due process* e o *substantive due process*.

Além disso, Lima (1999) recorda que o devido processo legal encontra respaldo em documentos internacionais fundamentais, ressaltando que o princípio está consagrado na

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), cujos artigos 10 e 11 garantem, respectivamente, o direito a julgamento público e imparcial e a presunção de inocência, com todas as garantias de defesa; na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950), em seu art. 6º, que reforça o direito ao processo justo com múltiplas salvaguardas; no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), em seu art. 14, e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), art. 8º, que também positivam o devido processo legal no plano internacional. Ainda segundo a autora, diversos ordenamentos constitucionais, como o da Alemanha, Argentina, Espanha, México e Panamá, também consagram o princípio, o que evidencia sua consolidação como cláusula comum ao constitucionalismo contemporâneo.

Nota-se, portanto, que o devido processo legal consolidou-se como uma cláusula de contenção e racionalização do exercício do poder estatal, estruturando-se como fundamento da democracia constitucional, trajetória que evidencia sua característica primordial: a imposição de limites ao poder do Estado no campo dos direitos fundamentais (Lima, 1999).

Assim, esta garantia deixou de ser uma mera formalidade processual para se tornar uma cláusula estrutural do Estado Constitucional Contemporâneo, funcionando como instrumento essencial para a defesa dos direitos fundamentais e a limitação jurídica do poder estatal, tanto em sua dimensão formal quanto material.

2.2.2 Dimensão Formal e Substancial

A evolução histórica do devido processo legal, desde suas raízes no constitucionalismo inglês até sua consolidação no Estado Constitucional contemporâneo, revela um percurso de constante ampliação de sentido e alcance. De uma garantia voltada inicialmente à observância de formas procedimentais, o instituto passou a incorporar exigências de conteúdo material, refletindo o amadurecimento do ideal de justiça processual e a crescente vinculação entre forma e substância. Essa transformação permitiu reconhecer que o devido processo legal não se esgota na legalidade formal, mas reclama conformidade com valores constitucionais mais amplos, como a razoabilidade, a proporcionalidade e a legitimidade dos atos estatais.

O devido processo legal, portanto, passou a compreender uma dualidade consolidada na tradição jurídica ocidental: de um lado, sua dimensão formal ou procedimental (*procedural due process*), e, de outro, a substancial (*substantive due process*) (Freire, 2008). Essa distinção, originalmente delineada pela Suprema Corte norte-americana, ganhou relevância ao desempenhar papel central no controle da discricionariedade dos atos estatais. Tal perspectiva

foi progressivamente assimilada pela doutrina e jurisprudência brasileiras, especialmente no tocante à possibilidade de invalidação de atos por ausência de racionalidade ou razoabilidade (Barroso, 2018).

Alexandre de Moraes (2023) observa que o devido processo legal assegura proteção dupla ao indivíduo: sob o aspecto formal, garantindo igualdade processual diante do Estado e pleno exercício das faculdades processuais; e sob o aspecto material, assegurando a proteção contra medidas arbitrárias que afetem direitos de liberdade ou propriedade.

É relevante destacar que, em um primeiro momento histórico, a cláusula do devido processo legal possuía natureza estritamente procedimental, limitando-se à salvaguarda das garantias processuais clássicas, com aplicação inicial no processo penal. Nessa fase, o instituto operava como exigência de observância a um rito pré-estabelecido, assegurando direitos como citação, contraditório, ampla defesa e interposição de recursos.

Essa dimensão formal, portanto, refere-se ao conjunto de garantias estruturantes da regularidade procedimental, que legitimam a função jurisdicional. Dentre elas, destacam-se o contraditório, a ampla defesa, a isonomia processual, o juiz natural, a motivação das decisões, a publicidade, a duração razoável do processo, o duplo grau de jurisdição e a vedação de provas ilícitas, projeções essenciais do devido processo legal em sua dimensão procedimental (Freire, 2008). Nesse mesmo sentido, Maria Rosynete de Oliveira Lima (1999) reforça que a dimensão formal do instituto exige a observância de um procedimento legalmente ordenado como condição para qualquer restrição estatal a direitos.

Esse conteúdo formal foi reconhecido pela doutrina e jurisprudência brasileiras mesmo antes da previsão constitucional expressa no art. 5º, LIV, da Constituição Federal de 1988, especialmente no campo do processo penal. Já se reconhecia, nesse contexto, a dimensão normativa do devido processo legal, consubstanciado na necessidade de instituir um prévio procedimento, de observância obrigatória como condição para o exercício do *ius puniendi* estatal (Lima, 1999).

A partir do desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial promovido pelo constitucionalismo pós-positivista, o devido processo legal passou a abranger também uma dimensão substancial. Essa nova leitura sustenta que o controle judicial não se restringe à legalidade formal dos atos, mas se estende ao seu conteúdo, exigindo que os mesmos respeitem critérios de racionalidade, razoabilidade e legitimidade.

Com esse enfoque doutrinário, Luís Roberto Barroso (2018) observa que a garantia do devido processo legal passou a ter alcance substantivo (*substantive due process*), tornando-se instrumento de controle do mérito das decisões políticas e administrativas. Nessa perspectiva,

não basta que o procedimento seja formalmente adequado, é preciso que o conteúdo da norma e a finalidade do ato sejam legítimos.

O conteúdo material do devido processo legal reclama a presença de critérios objetivos de justiça para a legitimidade dos atos estatais. Significa dizer “que o Estado não pode, a despeito de observar a sequência de etapas em um dado procedimento, privar arbitrariamente os indivíduos de certos direitos fundamentais. Exige-se razoabilidade da restrição” (Lima, 1999, p. 200).

A doutrina contemporânea associa essa dimensão substancial ao modelo pós-positivista de interpretação constitucional, conforme destaca Ricardo Maurício Freire (2008, p. 82) “a progressiva substancialização do princípio do devido processo legal é o resultado de um novo tratamento epistemológico, mais consentâneo com o funcionamento dos sistemas jurídicos contemporâneos, que a doutrina atual denomina como pós-positivismo jurídico”. Esse paradigma hermenêutico exige a valorização dos princípios constitucionais, que passam a incidir diretamente nas relações processuais.

Dentro dessa abordagem, o devido processo legal substancial opera como um verdadeiro mecanismo de controle axiológico e teleológico da atuação estatal, parâmetro essencial para a proteção dos direitos fundamentais diante de interferências normativas potencialmente desproporcionais ou irrazoáveis. Trata-se de uma exigência de legitimidade que condiciona o exercício do poder público à observância de finalidades constitucionais e à compatibilidade entre meios e fins, com base nos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade (Freire, 2008).

Conforme sintetiza Ricardo Maurício Freire:

Sob esse novo prisma, a cláusula do devido processo legal atinge não só a forma, mas também a substância do ato, pois existe a preocupação de se conceder uma tutela jurisdicional mais justa, porque guiada pela ponderação principiológica e pelo postulado da razoabilidade/proporcionalidade, como idéias jurídicas fundantes da Constituição e decorrentes do respeito aos direitos fundamentais. (Freire, 2008, p. 84)

Barroso (2018, p. 153), igualmente, observa que o postulado da razoabilidade/proporcionalidade funciona como parâmetro hermenêutico para avaliação de normas que afetam direitos fundamentais, possibilitando o controle substancial de constitucionalidade. “O fundamento de tais controles assentava-se na verificação da compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como na aferição da legitimidade dos fins”.

Essa interpretação tem se consolidado gradativamente na doutrina nacional, pois segundo assinala Maria Rosynete Oliveira Lima (1999), a comunidade jurídica brasileira

deixou de ver o devido processo legal como mera cláusula procedimental, passando a reconhecê-lo como parâmetro substancial de controle dos atos legislativos, administrativos e judiciais. Essa perspectiva reforça o papel do processo na proteção dos direitos fundamentais, atuando como instrumento ético-político da justiça constitucional.

Apesar da ampla aceitação doutrinária da existência de uma dimensão substancial do devido processo legal, essa concepção não é pacífica. Parte da doutrina, com destaque para Humberto Ávila (2008), questiona a consistência teórica e normativa da expressão “devido processo legal substancial”. Na perspectiva do autor, a tentativa de fundar os deveres de proporcionalidade e razoabilidade na cláusula do devido processo legal, prevista no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, é inconsistente, uma vez que tais deveres decorrem logicamente dos princípios da liberdade e da igualdade, os quais possuem existência autônoma no próprio texto constitucional. Para ele, recorrer ao “devido processo legal” como fundamento normativo para esses deveres representaria uma redundância normativa e uma fragilidade metodológica.

Para Ávila (2008), a expressão “devido processo legal substancial” constitui uma construção doutrinária equivocada, por implicar a ideia de que os deveres de proporcionalidade e razoabilidade estariam restritos ao âmbito processual, o que não corresponde à realidade normativa. O autor enfatiza que tais deveres são aplicáveis independentemente da existência de qualquer referência expressa ao devido processo legal, estando presentes inclusive em ordenamentos constitucionais que não mencionam essa cláusula. Assim, o autor defende que o devido processo legal deve ser compreendido exclusivamente como um princípio procedimental, voltado à garantia de um processo justo, e não como fundamento autônomo de controle material de atos normativos e administrativos.

Dessa forma, ainda que existam divergências quanto à abrangência e aos fundamentos teóricos da cláusula do devido processo legal, é inegável sua centralidade como expressão normativa do processo justo. Ao articular garantias formais e exigências materiais de racionalidade e legitimidade, o devido processo legal se afirma como princípio essencial à proteção dos direitos fundamentais e à limitação do poder estatal. Portanto, sua densidade normativa reflete não apenas um conjunto de regras procedimentais, mas também uma orientação principiológica voltada ao sentido do justo. Essa compreensão conduz, naturalmente, à necessidade de examinar com maior profundidade as funções e a natureza constitucional do devido processo legal, objeto do tópico seguinte.

2.2.3 Funções e Natureza Constitucional do Princípio

O princípio do devido processo legal ganhou previsão expressa na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LIV, segundo o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Essa positivação reafirma o compromisso do Estado brasileiro com um modelo de justiça fundado em garantias mínimas e universais de proteção ao cidadão. Trata-se de inclusão de caráter estruturante, que estabelece as bases para a consolidação do processo justo como direito fundamental.

A doutrina contemporânea tem avançado no sentido de identificar o devido processo legal como expressão do direito ao processo justo. Segundo Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2024), o processo justo configura-se como princípio estruturante do Estado Constitucional e modelo mínimo exigível para a atuação estatal e para a proteção dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, não se confunde com a mera legalidade processual formal, impondo ao Estado o dever de organizar um sistema de justiça apto a assegurar, de forma efetiva, a obtenção de decisões justas. Os autores destacam, ainda, que esse direito revela uma estrutura cooperativa, na qual o juiz desempenha papel ativo na condução do processo e na preservação da igualdade entre as partes.

No contexto do Estado Constitucional, a concepção de processo justo impõe o dever de organizar estruturas institucionais e normativas capazes de garantir a proteção dos direitos fundamentais. Esse modelo processual, além de assegurar a concretização de um procedimento formalmente adequado, exige que os mecanismos de atuação jurisdicional estejam comprometidos com a realização de decisões substancialmente justas, previsíveis e legitimadas por critérios de racionalidade. Trata-se, portanto, de um paradigma normativo mínimo, aplicável não apenas às instâncias estatais, mas também, em certos contextos, às instâncias privadas, quando sua atuação repercute sobre a esfera jurídica de terceiros. Assim, o processo justo não se reduz à conformidade legal, mas representa um dever constitucional do Estado de assegurar uma estrutura processual apta a viabilizar a obtenção de decisões justas e socialmente legitimadas. Além disso, a conformação do processo segundo esse modelo é condição para a formação de precedentes válidos e para a eficácia das decisões no plano coletivo (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024).

Embora se trate de cláusula geral de formulação abstrata, o direito ao processo justo possui um núcleo essencial ineliminável, composto por elementos indispensáveis à legitimidade do processo. Entre eles, destacam-se a colaboração do juiz com as partes, a igualdade de armas, o contraditório efetivo, a ampla defesa, a previsibilidade, a motivação das

decisões, a publicidade dos atos processuais, a razoável duração do processo e o direito à assistência judiciária quando necessário. A ausência de qualquer desses elementos compromete a estrutura do processo justo e viola a exigência constitucional de tutela efetiva dos direitos (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024).

Essa cláusula de justiça processual possui eficácia vertical, horizontal e lateral, na medida em que impõe ao Estado a adoção de condutas concretas para assegurar o ideal de proteção de direitos, alcançando também os particulares em suas relações privadas com potencial restritivo de direitos. Assim, as garantias do processo justo devem ser respeitadas tanto no âmbito das decisões estatais quanto nas práticas contratuais e organizacionais entre particulares (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024).

A doutrina reconhece, nesse sentido, a aplicação do devido processo legal às relações privadas, nos aspectos pré-negociais, nos negócios jurídicos e nos atos executivos dos negócios jurídicos. Segundo Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2024), o respeito ao contraditório, à razoabilidade das cláusulas e ao direito de defesa não pode ser afastado nem mesmo em ambientes contratuais, sob pena de violação de direitos fundamentais.

O devido processo legal também se destaca como cláusula geral principiológica, com força estruturante sobre todo o sistema processual, pois essa cláusula se irradia sobre todos os modelos de processo, jurisdicional, legislativo, administrativo e negocial, orientando a organização procedimental do Estado em conformidade com a Constituição (Freire, 2008).

Além de sua função normativa, o princípio do devido processo legal assume papel articulador de outros direitos fundamentais processuais, assim como o contraditório, a ampla defesa, o juiz natural e outros institutos, não se tratando de meros corolários, mas sim subprincípios que concretizam o devido processo legal.

Nesse contexto, Nery Júnior (1995, p. 28) afirma que da simples adoção do *due process of law* pela norma constitucional já se podem extrair todas as consequências processuais necessárias à garantia de um processo e de uma decisão justa, sendo, portanto, “gênero do qual todos os demais princípios constitucionais do processo são espécies”.

Entretanto, esses subprincípios mantêm autonomia relativa, pois também servem para materializar outros princípios, como o da isonomia, reforçando a densidade normativa e a pluralidade funcional do devido processo (Freire, 2008).

Nessa direção, Ricardo Maurício Freire aponta que:

O exame do sentido e alcance da cláusula do *due process of law*, em suas acepções procedimental e substantiva, não pode ser apartado da investigação sobre o significado ético-jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana. Isto porque o devido processo legal se afigura como uma das projeções principiológicas da cláusula mais genérica da dignidade humana, despontando como o instrumento

capaz de materializar e tutelar, nas lides concretas, o respeito à existência digna, síntese da imensa totalidade dos direitos fundamentais dos cidadãos. (Freire, 2008, p. 68)

A relação entre o devido processo legal e a dignidade da pessoa humana representa uma das dimensões mais profundas e estruturantes da garantia processual. Ricardo Maurício Freire (2008) observa que o devido processo legal, em sua acepção substancial, deve ser compreendido como uma projeção principiológica da dignidade humana, revelando-se como instrumento normativo essencial à proteção de uma existência humana digna.

Nesse sentido, a garantia do devido processo legal não está limitada ao conjunto de regras procedimentais, mas incorpora uma função material voltada à proteção dos direitos fundamentais, que encontra no processo o espaço institucional destinado à concretização da justiça e da liberdade. Assim, a dignidade da pessoa humana, como núcleo axiológico do ordenamento jurídico, reclama que o processo funcione como instrumento efetivo de tutela dos direitos, assegurando condições equânimes de participação, julgamento justo e decisões pautadas na razoabilidade e proporcionalidade.

O devido processo legal, portanto, transforma-se em verdadeiro meio de concretização da Constituição, conectando a função jurisdicional à garantia de respeito, reconhecimento e promoção da dignidade humana em todas as suas dimensões.

Freire (2008) sustenta que a afirmação do devido processo legal, especialmente em sua faceta substantiva, é um dos elementos estruturantes da transição do modelo estatal clássico para o Estado Constitucional contemporâneo. Essa nova forma de Estado, segundo o autor, não se confunde com experiências anteriores como a do Estado Absolutista ou mesmo do Estado de Direito formal, pois está fundada na supremacia dos direitos fundamentais, na força normativa da Constituição e no compromisso com a justiça substancial. Nessa perspectiva, a garantia do devido processo legal não deve se restringir a um instrumento de controle do poder, mas se converte em uma condição de legitimidade das estruturas estatais e da própria atividade jurisdicional.

A trajetória histórica do devido processo legal evidencia que, embora tenha emergido em um contexto de autoritarismo, como instrumento de limitação do poder real na Inglaterra medieval, sua evolução culminou na consolidação como garantia estrutural do Estado Constitucional contemporâneo. Originado na Magna Carta de 1215, em plena vigência do absolutismo, o princípio ultrapassou fronteiras temporais, geográficas e ideológicas, firmando-se, no ordenamento jurídico brasileiro, como mecanismo essencial de contenção do poder estatal. Inicialmente atrelado a um modelo formalista e legalista de Estado de Direito, o

devido processo legal foi progressivamente ressignificado, assumindo função substancial voltada à proteção dos direitos fundamentais, à preservação das liberdades individuais e à concretização da justiça (Freire, 2008).

Essa perspectiva encontra eco na compreensão do devido processo legal como elemento essencial à consolidação do Estado Democrático de Direito. O princípio, historicamente formulado como proteção contra o arbítrio no Estado de Direito liberal, assume, na ordem constitucional vigente, função de impulsionar a realização democrática, assegurando participação, justiça e racionalidade na atuação estatal, de maneira que a sua efetividade é parte integrante do esforço de transição para um Estado Constitucional, comprometido com a máxima tutela dos direitos fundamentais (Freire, 2008).

Compreendido agora como processo justo, o devido processo legal ocupa posição central na arquitetura normativa da Constituição de 1988, no sentido de orientar toda a legislação infraconstitucional e servir como eixo interpretativo das normas processuais, tendo em vista que a Constituição não é apenas fonte de direitos, mas também medida de sua justa aplicação. Razão pela qual a legislação ordinária deve ser lida à luz do direito ao processo justo, sendo este o critério fundamental para aferição da validade, eficácia e justiça das normas e atos processuais (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024).

A partir dessa análise, percebe-se que o devido processo legal, em suas dimensões formal e substancial, constitui núcleo estruturante do modelo de processo justo e parâmetro de legitimidade para toda atuação estatal que interfira na esfera jurídica dos indivíduos. A forma e o conteúdo do processo, longe de se apresentarem como categorias estanques, revelam-se complementares, convergindo para a realização da Justiça Material e para a proteção efetiva dos direitos fundamentais. Esse caráter integrador do princípio demanda, contudo, o exame de outras garantias que dele se irradiam e que lhe conferem concretude prática. Assim, a seguir, serão analisadas as garantias conexas ao devido processo legal, entre as quais se destacam a publicidade, a motivação das decisões, o duplo grau de jurisdição e a proibição das provas ilícitas, elementos essenciais para a consolidação de um processo legítimo e transparente.

2.2.4 Garantias conexas

2.2.4.1 Publicidade

A publicidade dos atos processuais constitui uma das manifestações mais expressivas do devido processo legal, exercendo uma função que concretiza referido princípio continente, transcendendo a mera divulgação dos atos judiciais, representa verdadeira garantia de

transparência e controle social sobre o exercício da jurisdição.

A publicidade é garantia expressamente prevista no art. 5º, inciso LX, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Essa diretriz é reforçada no art. 93, inciso IX, da mesma Carta, ao dispor que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade”. Em termos gerais, o princípio da publicidade consagra o dever de transparência do Poder Judiciário e a possibilidade de controle público de seus atos, sendo, ao lado da motivação, uma das fontes de legitimidade das decisões judiciais (Mendes, 2023).

Na leitura de Cintra, Grinover e Dinamarco (2014, p. 93), trata-se de uma garantia individual voltada ao controle popular da atividade jurisdicional, cujas audiências e autos públicos tornam-se instrumentos de fiscalização da atuação dos juízes, promotores e advogados, pois “em última análise, o povo é o juiz dos juízes”. Essa publicidade manifesta-se em duas formas, a publicidade popular, que permite o acesso pleno da sociedade aos atos processuais, e a publicidade restrita, limitada às partes e seus advogados. A Constituição admite essa restrição em hipóteses excepcionais, em nome da intimidade, da segurança ou do interesse social.

Na doutrina processual penal, Ferrajoli (2001, p. 492) vai além ao conceituar a publicidade como uma das “garantias de garantias” do processo acusatório, pois assegura a observância dos direitos de defesa e do contraditório por meio da transparência dos atos. Para o autor, “os procedimentos de formulação de hipóteses e de averiguação da responsabilidade penal devem desenvolver-se à luz do sol, sob o controle da opinião pública e, sobretudo, do imputado e seu defensor”. Essa visão conecta a publicidade com a legitimidade democrática da jurisdição, que se exerce sob os olhos da coletividade e não em segredo.

Contudo, conforme esclarece Mendes (2023), a regra da publicidade não é absoluta. A própria Constituição ressalva o sigilo das votações do Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII, “b”), e a legislação infraconstitucional prevê diversas hipóteses de limitação à publicidade, como nos processos de família, em procedimentos de mediação e arbitragem com cláusula de confidencialidade, e nas investigações preliminares, como os inquéritos policiais. Nesses casos, o segredo é justificado pela necessidade de proteger a intimidade, a honra, a vida privada ou a própria eficácia das diligências investigatórias.

O Código de Processo Penal, por sua vez, dispõe, em seu art. 20, que a autoridade policial deve assegurar o sigilo necessário à elucidação do fato ou à preservação do interesse da sociedade, o que evidencia o caráter relativo da referida garantia constitucional em

situações específicas. Ainda assim, esse sigilo deve ser sempre justificado e proporcional, pois, como destaca Ferrajoli (2001), a substituição da oralidade e da publicidade pela escrita e pelo segredo implica retrocesso ao modelo inquisitório, limitando o contraditório e fragilizando a defesa.

Em importante precedente, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n. 14, assegurando ao defensor o direito de acessar os elementos já documentados da investigação que digam respeito ao exercício da defesa. O sigilo, portanto, não pode ser absoluto nem oposto ao investigado, sob pena de violação ao devido processo legal (Mendes, 2023). Além disso, no julgamento do MS 26.900/DF, o STF entendeu que o princípio da publicidade se aplica também a procedimentos políticos, como deliberações parlamentares, reforçando seu *status* de garantia geral e não apenas processual.

O princípio da publicidade, portanto, ao lado do dever de motivação, configura exigência essencial de controle democrático da jurisdição, vinculando o juiz não apenas às partes, mas à própria sociedade. Trata-se de um verdadeiro pilar do Estado de Direito, assegurando a legitimidade das decisões e impedindo o exercício arbitrário da função jurisdicional (Freire, 2008).

2.2.4.2 Motivação das Decisões

A exigência de motivação das decisões judiciais é uma obrigação que decorre diretamente do princípio da proteção judicial efetiva, exigindo que os pronunciamentos jurisdicionais sejam submetidos ao controle das partes e da sociedade. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 93, IX, estabelece de forma expressa que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade”. Trata-se, assim, de um dever constitucional, que se impõe a todos os atos jurisdicionais, sejam eles interlocutórios, sentenças ou acórdãos.

Conforme definição de Mendes (2023, p. 670), o ato de motivar consiste em “dar as razões pelas quais determinada decisão há de ser adotada, expor as suas justificações e motivos fático-jurídicos determinantes”. Isso permite o controle recursal, promove a transparência e impede o exercício arbitrário do poder jurisdicional. A adequada fundamentação fortalece a racionalidade e a legitimidade das decisões judiciais, estabelecendo o nexo entre as provas produzidas e o convencimento do juiz, sem o qual não se pode assegurar a imparcialidade nem o devido processo legal.

Para além de sua importância funcional e jurídica, destaca-se também a dimensão

política do dever de fundamentar as decisões judiciais. Embora tradicionalmente a motivação fosse compreendida apenas como garantia das partes, a doutrina moderna enfatiza também sua função política. A motivação das decisões não se dirige apenas ao juiz ou às partes, mas também a toda a coletividade, funcionando como instrumento de aferição da imparcialidade do magistrado e da justiça da decisão. Com base nesse entendimento, o princípio da motivação das decisões judiciais representa o mais seguro instrumento de fiscalização popular sobre as decisões judiciais (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

No plano teórico, Ferrajoli (2001, p. 498) atribui à motivação papel ainda mais fundamental, afirmando que ela “exprime e ao mesmo tempo garante a natureza cognitiva em vez da natureza potestativa do juízo”, pois é por meio dela que as decisões são legitimadas por argumentos verificáveis, refutáveis e controláveis. Segundo o autor, “a motivação permite a fundação e o controle das decisões [...] e pode ser, portanto, considerada o principal parâmetro tanto da legitimação interna ou jurídica quanto da externa ou democrática da função judiciária”.

A exigência de motivação assegura a inviolabilidade dos direitos em face do arbítrio, pois impõe ao julgador a necessidade de apresentar razões racionais e jurídicas que sustentem seu convencimento. No sistema da persuasão racional, o juiz forma sua convicção com base em critérios lógicos e jurídicos, que devem ser expressamente indicados. Assim, “a motivação da decisão preserva os valores de segurança jurídica e legitimidade das decisões, exigências caras ao Estado Democrático de Direito” (Freire, 2008, p. 78).

Cabe ainda destacar que a ausência de motivação configura vício insanável, anulando o ato judicial e comprometendo a própria validade do processo. Gilmar Ferreira Mendes (2023) alerta que não é compatível com o modelo constitucional o indeferimento de liminares ou o recebimento de denúncias sem fundamentação suficiente. O Supremo Tribunal Federal tem decidido reiteradamente que decisões que decretem prisões preventivas, por exemplo, devem conter ao menos uma análise, ainda que sucinta, dos requisitos legais, sendo vedado o uso de fórmulas genéricas ou abstratas.

Além disso, diversas constituições latino-americanas, assim como a brasileira, elevaram a motivação das decisões ao plano constitucional, reconhecendo seu papel de controle e sua natureza instrumental em relação à imparcialidade. A ausência de motivação fere não apenas o direito de defesa, mas também o próprio conceito de jurisdição, que exige a submissão do poder decisório à razão pública e ao controle social (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

A justificação das decisões se revela não apenas como uma exigência formal, mas

como elemento estruturante da função jurisdicional. Ela garante que o processo judicial se desenvolva de forma transparente, racional e democrática, protegendo o jurisdicionado contra decisões arbitrárias e contribuindo para a realização da justiça.

2.2.4.3 Duplo Grau de Jurisdição

No ordenamento jurídico brasileiro, ainda que não exista previsão expressa e genérica do duplo grau como princípio constitucional universal, sua efetividade é reconhecida a partir da estrutura recursal delineada pela própria Constituição Federal. A garantia do duplo grau de jurisdição permite que o vencido em uma demanda judicial possa submeter a decisão impugnada a nova análise, assegurando controle interno das decisões judiciais e contribuindo para a legitimidade do exercício da função jurisdicional.

Apesar da ausência de norma explícita, o princípio pode ser compreendido como decorrência implícita da garantia da ampla defesa e do contraditório, previstos no art. 5º, LV, da CF/88. Ao assegurar o uso dos meios e recursos a ela inerentes, a Constituição reconhece, ainda que indiretamente, a importância da reavaliação jurisdicional como forma de proteção contra erros judiciais e de afirmação da segurança jurídica. A existência de instâncias recursais, portanto, fortalece a confiança no sistema judicial, permitindo que decisões eventualmente equivocadas sejam corrigidas (Freire, 2008).

No entanto, o duplo grau de jurisdição não é garantia absoluta em todos os processos. A Constituição prevê hipóteses de competência originária para determinados órgãos judiciais, como o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores, o que implica julgamento em instância única. Nesses casos, afirma Mendes (2023) que a inexistência de nova instância revisora não é inconstitucional, mas exceção expressamente autorizada pela própria Carta Magna. Além disso, o Supremo Tribunal Federal tem afirmado que tratados internacionais, como o Pacto de *San José da Costa Rica* (art. 8.2.h), embora reconheçam o direito ao recurso, não podem se sobrepor às disposições da Constituição brasileira. Ainda que o Brasil tenha assumido o compromisso internacional de respeitar as decisões da Corte Interamericana, permanece vigente o entendimento de que não há obrigatoriedade de reformulação da Constituição por imposição de norma supranacional, salvo se incorporada com *status* de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º (Mendes, 2023).

O princípio apresenta duas facetas, garante a revisão das decisões de primeiro grau por meio de recurso; e, estabelece que, como regra, os processos devem ter início perante os órgãos de jurisdição inferior, salvo exceções constitucionais. A existência de órgãos judiciais

escalonados em instâncias reflete não apenas uma técnica de revisão, mas também um importante mecanismo político de controle do Poder Judiciário, pois o fundamento mais relevante da manutenção do duplo grau de jurisdição é de ordem política, uma vez que os atos estatais não podem ficar imunes aos necessários controles (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

Importante observar, contudo, que há exceções expressamente autorizadas ao princípio. Casos de competência originária de tribunais, como os previstos no art. 102, I, da Constituição, não admitem revisão por ausência de instância superior. Essas exceções não invalidam o princípio, mas evidenciam sua aplicação condicionada ao desenho institucional previsto pelo constituinte. Além disso, a jurisprudência tem reconhecido que o duplo grau pode ser assegurado por órgãos de mesma hierarquia, como ocorre nos juizados especiais, onde o reexame é realizado por colegiado de juízes de primeiro grau (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

A garantia do duplo grau de jurisdição é amplamente acolhida no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que com exceções. Sua função não se limita à técnica recursal, mas atua como expressão da legitimidade democrática da jurisdição, objetivando garantir a segurança jurídica e o controle da legalidade, valores essenciais em um Estado democrático e de Direito.

2.2.4.4 Proibição das Provas Ilícitas

Dentre as garantias estruturantes do devido processo legal, insere-se também a vedação às provas ilícitas, que reforça os compromissos do processo constitucional com a ética, a legalidade e a proteção dos direitos fundamentais. Tal vedação representa não apenas um limite ao poder estatal, mas também uma salvaguarda da integridade do sistema de justiça.

A vedação às provas ilícitas no processo judicial constitui uma garantia fundamental expressamente consagrada no art. 5º, inciso LVI, da Constituição Federal de 1988. Tal disposição positiva um dos pilares do devido processo legal, ao impor limites à atuação persecutória estatal, sobretudo no que se refere à obtenção, produção e valoração da prova. Essa garantia dialoga com o movimento do direito comparado, a exemplo da vedação prevista na Constituição portuguesa (art. 32), que proíbe a utilização de provas obtidas mediante coação, tortura ou violação da intimidade e da correspondência. Trata-se, portanto, de um importante mecanismo de proteção contra abusos, voltado à salvaguarda da dignidade da pessoa humana e à contenção do arbítrio estatal.

O alcance da vedação às provas ilícitas deve ser compreendido em conexão com diversos outros direitos fundamentais, tais como o direito à intimidade e à vida privada (art. 5º, X), à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI), ao sigilo das comunicações e à proteção contra autoincriminação. A ilicitude da prova não se restringe àquelas obtidas por meio de tortura ou violência, abrangendo também a coleta de elementos sem autorização judicial válida, ou por meio de decisões genéricas e infundadas. A violação dessas garantias acarreta grave afronta ao princípio do devido processo legal (Mendes, 2023).

Especial atenção deve ser dada ao fenômeno das provas ilícitas por derivação, cuja admissibilidade no processo exige análise detida. A doutrina americana dos "frutos da árvore envenenada" (*fruits of the poisonous tree*) tem sido referida pela jurisprudência nacional para justificar o desentranhamento de elementos obtidos com base em provas originariamente ilícitas. Ainda assim, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo exceções a essa regra, reconhecendo, por exemplo, a validade de provas autônomas ou inevitavelmente descobertas, categorias que permitem afastar a contaminação probatória desde que comprovada a independência entre os meios (Mendes, 2023).

Seguindo esse raciocínio, destaca-se o papel do princípio da proporcionalidade como critério de ponderação entre os valores constitucionais envolvidos. Isso se aplica também à possibilidade de admissão de prova ilícita *pro reo*, quando esta se revela indispensável à ampla defesa e à demonstração da inocência do acusado. Assim, em situações excepcionais, o Supremo Tribunal Federal tem admitido provas obtidas por meios ilícitos quando produzidas pelo próprio réu, em estado de necessidade, como único recurso para sustentar sua defesa, mitigando a regra da inadmissibilidade em favor da proteção da liberdade e da ampla defesa (Mendes, 2023).

O fundamento dessa distinção repousa no entendimento de que a regra do art. 5º, LVI, da Constituição incide, primordialmente, sobre a atuação estatal. Desse modo, em casos em que a prova ilícita é produzida por particulares, sem qualquer intervenção do poder público, a jurisprudência tem admitido sua utilização, desde que em favor da defesa. Segundo a doutrina especializada, esse critério baseia-se na teleologia da norma constitucional, cuja função é dissuadir abusos da autoridade e assegurar um substrato ético ao processo (Mendes, 2023).

Além disso, é importante ressaltar a diferenciação entre provas ilícitas e ilegítimas. Conforme propõe Alexandre de Moraes (2023), as primeiras são obtidas em desrespeito às normas de direito material, como a violação de sigilo sem autorização judicial, enquanto as provas ilegítimas derivam de ofensa ao procedimento legal. Ambas integram o gênero das provas ilegais, cuja inadmissibilidade visa preservar a integridade do processo e a

confiabilidade da jurisdição estatal.

A legislação infraconstitucional também reforça o princípio da licitude probatória. O art. 332 do Código de Processo Civil de 2015 dispõe que “todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para provar a verdade dos fatos”, reiterando a exigência de que a produção da prova observe padrões éticos e jurídicos. À luz dessa compreensão, impõe-se às partes o dever de produzir a prova dentro dos limites legais, sob pena de nulidade (Freire, 2008).

Entretanto, é necessário observar que o devido processo legal, nesses casos, deve cumprir função dupla: a de atuar como vedação à produção e ao uso de provas ilícitas; e a de garantir a efetividade da ampla defesa do acusado. Com base nesse entendimento, a aplicação automática da regra de inadmissibilidade pode levar a um paradoxo normativo, especialmente quando compromete o direito do réu de demonstrar sua inocência. Nesse sentido, Mendes (2023) ressalta que a ponderação entre essas garantias é imprescindível, uma vez que o uso restrito da prova ilícita *pro reo*, quando indispensável à defesa, não subverte o devido processo legal, mas o realiza em sua plenitude.

A vedação das provas ilícitas, portanto, não apenas preserva os limites éticos do processo, como também assegura a coerência e a integridade das garantias fundamentais, ao impor ao Estado a observância de meios legítimos na persecução penal e, simultaneamente, assegurar ao réu o pleno exercício de seu direito de defesa.

Com isso, o devido processo legal evidencia-se como eixo estruturante do modelo de processo justo, ao mesmo tempo parâmetro de validade das formas procedimentais e critério material de contenção do arbítrio. A partir desse alicerce, que integra exigências de publicidade, motivação, previsibilidade e licitude probatória, passa-se, em seguida, ao estudo do contraditório e da ampla defesa, projeções indispensáveis da mesma racionalidade garantista, pelas quais se concretizam a participação efetiva das partes, a paridade de armas e a tutela dos direitos na prática processual.

2.3 Contraditório e Ampla Defesa

2.3.1 Fundamento Constitucional e Garantias Associadas

A compreensão do contraditório e da ampla defesa como garantias constitucionais fundamentais exige, inicialmente, o exame de seus fundamentos normativos e de sua vinculação direta com o devido processo legal. Esses institutos representam pilares da

legitimidade processual e expressão concreta do ideal de justiça participativa. Sua consagração constitucional reafirma o compromisso do Estado brasileiro com um processo dialógico e equânime, em que o exercício da defesa e a possibilidade de resposta às alegações são condições indispensáveis para a validade das decisões.

Conforme previsto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes". Essa previsão não apenas reforça a centralidade dessas garantias no sistema constitucional, como também evidencia a sua aplicabilidade nas esferas judicial e administrativa, abarcando tanto o processo penal quanto o civil e o administrativo.

O contraditório e a ampla defesa, como assinala Alexandre de Moraes (2023), funcionam como corolários diretos do devido processo legal. A ampla defesa corresponde às condições necessárias ao réu para apresentar todos os elementos em sua defesa, incluindo o direito de permanecer em silêncio, enquanto o contraditório é a sua manifestação dialética, assegurando o direito de responder a todas as alegações e provas produzidas pela parte contrária.

Essa associação entre contraditório, ampla defesa e devido processo legal é ainda reiterada por Nelson Nery Junior (1995), ao observar que esses direitos são manifestações do próprio princípio do Estado de Direito e estão conectados ao direito de ação e à igualdade entre as partes. Assim, são compreendidas como garantias cuja efetividade está intrinsecamente relacionada à realização da justiça processual.

Odete Medauar (1998) reforça essa compreensão ao apontar que o contraditório possibilita "tecnicamente contradizer a posição contrária". Fundamentalmente, ele se realiza mediante informação necessária e reação possível, permitindo ao sujeito a ciência dos dados, fatos, argumentos e documentos apresentados no processo, com a correspondente possibilidade de resposta. A esse direito, corresponde o ônus de aceitar a participação de outros sujeitos processuais, igualmente habilitados a exercer tais faculdades.

A legitimidade do provimento jurisdicional decorre do procedimento fundado no contraditório, mediante o qual se promove o diálogo entre juiz e partes e se garantem os elementos que justificam a decisão final (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

Nessa direção, Mendes (2023) reforça que essas garantias não se resumem à manifestação das partes, mas traduzem uma pretensão à tutela jurídica efetiva. Essa pretensão, por sua vez, envolve três direitos fundamentais: o direito de ser informado, o direito de manifestação e o direito de consideração dos argumentos, este último exige do julgador não

apenas o conhecimento das razões apresentadas, mas também sua apreciação detida e fundamentada dessas razões.

Mendes (2023) ainda esclarece que o direito de as partes terem seus argumentos considerados pelo órgão julgador não se limita à mera tomada de conhecimento por parte do juiz. Ele abrange também o dever do magistrado de considerar de forma séria e detida as razões apresentadas. Além disso, aponta que é dessa obrigação de considerar os argumentos que deriva, inclusive, o dever de fundamentar as decisões, conforme previsto no artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988. Esse dever garante não apenas a transparência, mas também o controle social sobre o exercício do poder jurisdicional, reforçando o caráter democrático da função judicial.

A análise de suas bases constitucionais permite constatar que o contraditório e a ampla defesa não se limitam à formalidade procedimental, mas constituem exigências substanciais de racionalidade e legitimidade democrática do processo. A partir dessa premissa, o estudo prossegue com a investigação de sua dimensão prática, voltada à efetiva participação das partes e à garantia da paridade de armas, elementos essenciais para a concretização do processo justo contemporâneo.

2.3.2 Participação Efetiva e Paridade de Armas

O contraditório, além de representar a formalidade da bilateralidade processual, deve ser compreendido também em sua dimensão substancial. Segundo Didier Jr. (2019), essa dimensão exige que a parte tenha não apenas o direito de ser ouvida, mas também a possibilidade de influenciar a decisão judicial. Isso implica que o contraditório somente se efetiva se a parte tiver condições reais de interferir no conteúdo do julgamento, o que se alinha ao princípio democrático que exige decisões públicas, previsíveis e participativas.

É nessa perspectiva que Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2024) destacam a necessidade da chamada paridade de armas entre os sujeitos processuais. A participação real, e não apenas formal, é essencial para a legitimidade democrática do processo. Esse modelo processual impõe ao Estado o dever de assegurar instrumentos que viabilizem a atuação das partes em igualdade de condições, o que pode envolver desde a concessão de assistência judiciária gratuita até a adaptação do rito processual às particularidades do direito material envolvido.

Essa exigência de paridade de armas também se manifesta na preocupação com a proteção do réu contra desequilíbrios no processo, como observa Celso Ribeiro Bastos (1989)

ao afirmar que o contraditório e a ampla defesa impedem que o processo se torne uma luta desigual, garantindo ao réu os instrumentos necessários para se contrapor efetivamente aos atos da parte contrária e do juiz.

Nelson Nery Junior (1995) sintetiza essa perspectiva ao definir o contraditório como o direito à informação e à reação, refletindo sua natureza participativa e dinâmica. O contraditório, assim, torna-se vetor de organização do processo em um modelo participativo e democrático, fundado na colaboração das partes com o juiz.

A impossibilidade de influência real no processo, seja por razões econômicas, técnicas ou institucionais, compromete a própria legitimidade da decisão. O contraditório é inerente à própria noção de processo, e a relação processual somente se estabelece plenamente com a convocação da parte contrária, garantindo-lhe o direito de apresentar sua versão dos fatos e argumentos jurídicos (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

O direito de participação igualitária, compreendido como paridade de armas, reforça a legitimidade das decisões judiciais, de modo que “não há como entender como legítimo ou democrático o processo que prive alguém de participar por razões de natureza econômica ou social”, pois isso comprometeria o próprio conceito de processo justo e democrático. Assim, a estrutura processual deve ser moldada para garantir, sempre que possível, a igualdade substancial entre as partes (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024, p. 354).

A análise da dimensão participativa do contraditório demonstra que sua efetividade depende de instrumentos que assegurem a plena defesa técnica e a autodefesa, garantindo ao sujeito processual a possibilidade de atuar de modo consciente e informado. Diante disso, a reflexão seguinte volta-se à estrutura concreta do direito de defesa, examinando as formas pelas quais ele se manifesta na prática processual, seja pela defesa técnica, seja pela autodefesa.

2.3.3 Defesa Técnica, Autodefesa e Instrumentos Garantidores

O direito à ampla defesa também se manifesta por meio de duas garantias específicas: a defesa técnica e a autodefesa. Mendes (2023) explica que, no processo penal, a defesa técnica é exercida por advogado e é indispensável, mesmo quando o acusado renuncia à autodefesa. Já esta última, embora seja uma faculdade, possibilita ao réu participar dos atos do processo, como o interrogatório e a produção de provas.

A Constituição assegura, inclusive na fase de inquérito, o respeito aos direitos fundamentais do indiciado, ainda que essa etapa não se caracterize como processo

jurisdicional formal, uma vez que a ausência de contraditório limita o aproveitamento das provas colhidas, salvo nos casos de provas cautelares, como o exame de corpo de delito (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014). A proteção do direito de defesa, portanto, deve ser observada desde os primeiros momentos da persecução penal.

Além disso, o reconhecimento do contraditório e da ampla defesa nos processos administrativos, mesmo os não punitivos, amplia significativamente o alcance dessas garantias, conforme sublinhado por Mendes (2023). A observância desses princípios deve se dar em qualquer procedimento em que haja litígio ou possível restrição de direitos, assegurando-se a todos os sujeitos as mesmas condições de participação e contestação.

A estruturação do processo, à luz do contraditório e da ampla defesa, demanda mecanismos que assegurem não apenas o conhecimento dos atos processuais, mas a participação igualitária e eficaz das partes, com possibilidade de influenciar substancialmente a decisão. Esse é, portanto, o sentido do contraditório no Estado Democrático de Direito: garantir não apenas a ciência dos atos processuais, mas também a possibilidade real de influenciar a decisão.

O contraditório e a ampla defesa, com seus múltiplos desdobramentos, reafirmam a centralidade da participação igualitária e da cooperação no processo contemporâneo. Sua efetividade representa condição indispensável para a construção de decisões justas e para a concretização do devido processo legal.

Constata-se, assim, que o contraditório e a ampla defesa, em suas múltiplas manifestações, consolidam o processo como espaço de diálogo, igualdade e cooperação, indispensável à legitimação das decisões judiciais e administrativas. A consolidação dessas garantias encerra o núcleo participativo do devido processo legal e prepara o terreno para o exame das demais garantias constitucionais do processo, voltadas à efetividade e à racionalidade da tutela jurisdicional.

2.4 Proteção Judicial Efetiva: Acesso à Justiça

2.4.1 Fundamentos Constitucionais e Evolução do Conceito

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, estabelece que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Essa garantia representa a consagração do direito fundamental à proteção judicial efetiva, entendida como a possibilidade de provocar a atuação

estatal para tutela de direitos ameaçados ou violados, incluindo tanto o aspecto repressivo quanto o aspecto preventivo. A partir dessa perspectiva, o estudo do acesso à justiça permite compreender como o processo se transforma em instrumento de efetividade dos direitos fundamentais, articulando-se às demais garantias processuais e funcionando como ponte entre o direito material e sua realização concreta.

Inicialmente, Mancuso (2010) ressalta que essa previsão constitucional se direciona principalmente ao legislador, e não ao cidadão. Isso ocorre porque o cidadão não possui controle sobre a criação de normas legais futuras que poderiam, eventualmente, impedir a apreciação judicial de direitos lesados ou ameaçados. No âmbito processual, a norma em questão visa a lei ordinária federal, alertando o legislador para não criar textos legais que excluam da apreciação judicial lesões ou ameaças a direitos.

Didier Jr. (2019) amplia essa perspectiva, destacando que o princípio da inafastabilidade da jurisdição não se dirige exclusivamente ao Poder Legislativo, mas a todas as autoridades estatais e privadas que pretendam excluir algo da apreciação judicial. Nesse sentido:

O direito de acesso à jurisdição – visto como direito do autor e do réu – é um direito de utilização de uma prestação estatal imprescindível para a efetiva participação do cidadão na vida social, e assim não pode ser visto como um direito formal e abstrato – ou como um simples direito de propor ação e de apresentar defesa – indiferente aos obstáculos sociais que possam inviabilizar o seu efetivo exercício. A questão do acesso à justiça, portanto, propõe a problematização do direito de ir a juízo – seja para pedir tutela do direito, seja para se defender – a partir da ideia de que obstáculos econômicos e sociais não podem impedir o acesso à jurisdição, já que isso negaria o direito de usufruir de uma prestação social indispensável para o cidadão viver harmonicamente na sociedade. (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024, p. 282).

No entendimento de Cappelletti e Garth (2014), o acesso à justiça representa o mais básico dos direitos humanos em um sistema jurídico moderno e igualitário, que pretenda não apenas proclamar direitos, mas garantir mecanismos institucionais adequados para sua efetiva reivindicação. Assim, a processualística contemporânea, segundo os autores, passou a reconhecer o acesso à justiça como direito social fundamental e eixo estruturante da ampliação dos objetivos e métodos da ciência jurídica moderna.

Corroborando essa perspectiva de efetividade, o direito moderno não se contenta com a mera garantia formal da ação, buscando algo mais substancial e profundo. Não basta oferecer o ingresso em juízo ou julgamentos de mérito; é essencial que o sistema processual, além de reduzir conflitos não-jurisdicionalizáveis, proporcione aos litigantes resultados justos e efetivos, capazes de reverter ou estabilizar situações. Essa é a essência da efetividade da

tutela jurisdicional, que coincide com a plenitude do acesso à justiça e a concepção de um processo civil de resultados (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

Desse modo, Didier Jr. (2019) esclarece que o princípio da inafastabilidade dá origem ao direito de ação, também denominado direito de acesso à justiça. Esse direito é composto por um complexo de situações jurídicas: direito de provocar o Judiciário, de escolher o procedimento adequado, de obter tutela jurisdicional e de interpor recursos. Trata-se, portanto, de um direito abstrato, que não depende da veracidade do pedido formulado, mas da alegação de ameaça ou lesão a direito.

A evolução do conceito de acesso à justiça, no entanto, foi marcada por transformações profundas ao longo do tempo. Em seu estudo clássico, Cappelletti e Garth (2002) demonstram que, nos Estados liberais dos séculos XVIII e XIX, esse direito possuía caráter puramente formal, centrado na possibilidade individual de ajuizar demandas, sem qualquer preocupação com as barreiras sociais, econômicas e culturais que dificultavam seu exercício efetivo. A justiça, como outros bens, era acessível apenas àqueles que podiam arcar com seus custos, revelando-se uma igualdade meramente formal, e não substancial.

A partir do século XX, o conceito de acesso à justiça passou a incorporar os chamados novos direitos humanos, exigindo a atuação positiva do Estado para assegurar o gozo efetivo de garantias fundamentais. Esses direitos, segundo os autores, são necessários para tornar viáveis os direitos já proclamados formalmente. Conforme Cappelletti e Garth (2002), o acesso à justiça, nesse contexto, emerge como condição essencial à efetividade dos direitos humanos, assumindo papel central na moderna ciência processual e sendo reconhecido como requisito básico de qualquer sistema jurídico que almeje a igualdade substancial entre os cidadãos. Para eles, o acesso à justiça representa o mais básico dos direitos humanos em um sistema jurídico moderno e igualitário, que pretenda não apenas proclamar direitos, mas garantir mecanismos institucionais adequados para sua efetiva reivindicação.

No Estado Democrático de Direito, a efetividade do acesso à justiça exige do Estado mais que uma simples abertura formal do Judiciário; exige, sobretudo, um compromisso com a realização de decisões justas, proferidas sem dilações excessivas e acompanhadas de meios adequados de cumprimento. O autor defende que a jurisdição estatal deve se pautar por uma atuação seletiva, reservando-se às hipóteses em que a complexidade da controvérsia impeça a solução por outras formas compositivas (Mancuso, 2010).

No contexto do ordenamento jurídico brasileiro, desde a Constituição de 1946, o ordenamento jurídico brasileiro garante a proteção judicial contra lesão ou ameaça a direito. Essa proteção, reafirmada pela Constituição de 1988, não está limitada a litígios entre

particulares ou com o Poder Público, abrangendo inclusive situações que envolvem a tutela penal e os interesses difusos e coletivos. Assim, a efetividade dessa proteção inclui, além do direito de ação, o direito a medidas cautelares e de instrumentos constitucionais como o *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data*, mandado de injunção, ação popular e ação civil pública (Mendes, 2023).

Didier Jr. (2019) reforça que a Constituição de 1988 ampliou significativamente o alcance da proteção judicial ao retirar a limitação existente anteriormente, que restringiam a atuação do Judiciário à tutela de direitos individuais. A atual ordem constitucional consagra expressamente a tutela de direitos coletivos e a possibilidade de concessão de medidas fundadas em cognição sumária, ampliando os instrumentos processuais à disposição do jurisdicionado.

Como já mencionado na análise do art. 5º, XXXV, da Constituição, a proteção judicial efetiva se manifesta também por meio de instrumentos constitucionais específicos. Nesse contexto, Mendes (2023) aponta que a tutela jurisdicional inclui, por exemplo, a ação penal privada subsidiária, admitida quando o Ministério Público deixa de oferecer a denúncia no prazo legal. Tal prerrogativa reforça que a efetividade da tutela jurisdicional ultrapassa a atuação estatal direta, alcançando os instrumentos processuais que permitem ao indivíduo defender seus próprios direitos.

Adicionalmente, segundo Didier Jr. (2019), o direito à jurisdição não pode ser limitado nem por lei, nem por ato de autoridade inferior ao poder constituinte, pois, mesmo a exigência de esgotamento da via administrativa, como nas questões desportivas, deve decorrer de previsão constitucional expressa. O autor lembra que, durante o regime autoritário, tentativas de subtrair determinados atos do controle judicial violaram esse princípio fundamental, evidenciando sua centralidade na estrutura do Estado de Direito.

A análise dos fundamentos constitucionais e da evolução histórica do acesso à justiça evidencia que essa garantia se expandiu para um modelo voltado à efetividade e à igualdade substancial. A proteção judicial efetiva deixou de significar apenas o direito de ação, passando a exigir a eliminação dos obstáculos econômicos, sociais e institucionais que inviabilizam a fruição plena da jurisdição. Nessa linha, o debate contemporâneo desloca-se para a identificação e superação das barreiras concretas ao acesso à justiça, tema que será examinado a seguir, com base nas formulações de Cappelletti e Garth e nas contribuições da processualística moderna.

2.4.2 Barreiras e a necessidade de ampliação do Acesso

A superação das barreiras que dificultam o acesso à justiça constitui uma das maiores preocupações da processualística contemporânea. Conforme observam Cappelletti e Garth (2002), os principais obstáculos à efetividade do acesso se distribuem entre barreiras econômicas, sociais e institucionais. Entre elas, destacam-se os custos elevados do processo, especialmente os honorários advocatícios que inviabilizam o ingresso em juízo em causas de pequeno valor, bem como as delongas processuais que desestimulam os economicamente mais vulneráveis.

Outro fator relevante são as chamadas “possibilidades das partes”, conceito desenvolvido por Marc Galanter e incorporado por Cappelletti e Garth (2002), que revela como determinadas limitações subjetivas e objetivas comprometem a capacidade de indivíduos comuns acessarem o sistema judicial de forma efetiva. Tais limitações envolvem, em primeiro lugar, a capacidade jurídica pessoal, que diz respeito à aptidão para reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível e para compreender os caminhos adequados para sua reivindicação. Acrescenta-se a isso a disposição psicológica, uma vez que o ambiente formal e intimidador dos tribunais, associado ao tecnicismo da linguagem jurídica e à figura de juízes e advogados, frequentemente gera insegurança e bloqueios emocionais nos cidadãos. Soma-se, ainda, o desconhecimento dos procedimentos legais, que compromete o exercício pleno de direitos, sobretudo entre os socialmente vulneráveis. Esses fatores afetam sobretudo os chamados litigantes eventuais, cuja atuação processual é esporádica e desassistida, em contraste com os litigantes habituais, como grandes empresas e entes governamentais, que possuem experiência, estrutura e recursos capazes de assegurar vantagem estratégica. Tal assimetria compromete a igualdade entre as partes e enfraquece o princípio da paridade de armas, indispensável à realização do devido processo legal.

A teoria das “três ondas” proposta por Cappelletti e Garth (2002) oferece importante marco teórico para compreender as medidas destinadas à ampliação do acesso à justiça. A primeira onda concentrou-se na criação de sistemas de assistência judiciária para pessoas hipossuficientes, diante da constatação de que os custos elevados do litígio afastam amplos setores da população. Para os autores, o auxílio de um advogado é essencial ao exercício da cidadania jurídica, razão pela qual se exige do Estado a implementação de políticas públicas que ampliem o atendimento jurídico gratuito e eficiente.

A segunda onda concentrou-se na proteção dos interesses difusos, como os direitos do consumidor e do meio ambiente, por meio de ações coletivas, da legitimação de entidades civis e da atuação coordenada do Ministério Público. Já a terceira onda, mais abrangente,

busca não apenas ampliar o acesso formal ao Judiciário, mas também reformar estruturas processuais, simplificar o direito e desenvolver mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Adicionalmente, Cappelletti e Garth (2002) ainda enfatizam a importância da simplificação do direito substantivo e processual para promover o acesso efetivo à justiça, ao lado da criação de tribunais especializados e de horários alternativos de atendimento ao público. Iniciativas como essas visam tornar o sistema judicial mais próximo da realidade dos cidadãos, eliminando as barreiras culturais, econômicas e institucionais que ainda persistem.

Nesse panorama de ampliação do acesso, Cintra, Grinover e Dinamarco (2014) observam que os meios alternativos de solução de conflitos, como a conciliação, a arbitragem e a mediação, ganharam destaque na preocupação dos processualistas, pois não visam a dar efetividade ao direito material ou a atuar na vontade concreta da lei, mas, assim como a jurisdição, possuem um escopo pacificador, sendo este o verdadeiro fator de legitimidade no Estado moderno.

2.5 Juiz Natural e a vedação de Tribunais de Exceção

2.5.1 Fundamento Constitucional e Abrangência da Garantia

O princípio do juiz natural, inscrito nos incisos XXXVII e LIII do art. 5º, da Constituição Federal, consagra duas garantias essenciais: a proibição da criação de juízos ou tribunais de exceção e a exigência de que ninguém seja processado ou sentenciado senão pela autoridade competente. Essa dupla proteção visa resguardar a imparcialidade do julgador e impedir interferências arbitrárias no exercício da jurisdição. O princípio visa impedir que a jurisdição seja exercida por órgãos constituídos após o fato ou criados para julgamento de pessoas ou situações determinadas. Sua função é garantir que toda atividade jurisdicional seja desempenhada por juízes previamente investidos e competentes, segundo regras objetivas e gerais, afastando a possibilidade de manipulação política, pessoal ou institucional do exercício do poder de julgar. O juiz natural representa a expressão mais clara da independência e da imparcialidade da função jurisdicional, assegurando aos cidadãos o direito a um julgamento justo e previsível, dentro dos limites previamente fixados pelo ordenamento jurídico.

O princípio do juiz natural implica que os órgãos jurisdicionais devem ser previamente constituídos e estabelecidos por regras objetivas e gerais, afastando-se qualquer possibilidade de criação de tribunais *ad hoc* ou de designação casuística de julgadores para casos

específicos. A vedação recai, portanto, tanto sobre o Estado quanto sobre os próprios cidadãos, que não podem se submeter senão ao juízo previamente estabelecido. Em síntese, afirma-se que

o princípio do juiz natural (...) assegura que ninguém pode ser privado do julgamento por juiz independente e imparcial, indicado pelas normas constitucionais e legais. A Constituição proíbe os chamados tribunais de exceção, instituídos para o julgamento de determinadas pessoas ou de crimes de determinada natureza, sem previsão constitucional (art. 5º, inc. XXXVII)” (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014, p. 174).

Corroborando essa compreensão, Jorge de Figueiredo Dias (1974) afirma que a ideia de juiz natural fundamenta-se em três postulados essenciais: primeiramente, a exigência de que os órgãos jurisdicionais sejam instituídos pela Constituição; em segundo lugar, a proibição de julgamento por um órgão constituído após a ocorrência do fato; e, por fim, a existência de uma ordem taxativa de competências entre os juízes pré-constituídos, a qual impede qualquer discricionariedade na sua escolha.

A partir dessa evolução doutrinária, reconhece-se que o juiz natural é aquele imparcial, competente e aleatório, características essenciais à sua atuação. Essa garantia não se restringe ao processo penal, mas alcança toda atividade jurisdicional, exigindo a prévia determinação constitucional ou legal da competência e vedando qualquer deliberação posterior que busque adequar o julgador ao caso (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2022). Para Mendes (2023), trata-se de uma cláusula de irretroatividade que protege os jurisdicionados contra julgamentos excepcionais, garantindo um processo justo, imparcial e conforme a legalidade.

Fredie Didier Jr. (2019, p. 222) recorda que o direito fundamental ao juiz natural reclama um aspecto formal e um aspecto material. Desse modo, no aspecto formal o “juiz natural é o juiz competente de acordo com as regras gerais e abstratas previamente estabelecidas”, enquanto no aspecto substancial o juiz natural é aquele dotado de imparcialidade e independência.

Assim, mesmo que se admita a possibilidade de juízes não investidos, como os juízes e tribunais arbitrais, Renata Cortez Vieira Peixoto (2024) argumenta que a compreensão de que a função jurisdicional pode ser exercida por agentes e órgãos não estatais leva à conclusão de que os responsáveis por essa tarefa não necessitam ser, necessariamente, juízes. O essencial é que sejam terceiros imparciais e que atuem na tutela de direitos, em conformidade com as garantias processuais constitucionais, sendo capazes de proferir decisões que assegurem a segurança jurídica e a pacificação social.

Desse modo, o princípio do juiz natural não apenas resguarda a imparcialidade

judicial, mas reforça o compromisso do processo com a legalidade e a previsibilidade institucional, fundamentos indispensáveis à proteção das liberdades. A compreensão do princípio do juiz natural revela que sua efetividade não se esgota na existência prévia e objetiva dos órgãos jurisdicionais, mas se projeta também sobre a qualidade da atuação judicial. Para que essa garantia cumpra integralmente sua função, é indispensável que o julgador atue de modo independente, equidistante e livre de pressões externas ou interesses particulares.

2.5.2 Imparcialidade Judicial

A imparcialidade constitui dimensão indissociável do princípio do juiz natural. Conforme destacam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2022), o juiz imparcial deve ser um terceiro alheio aos interesses das partes, resguardado por garantias institucionais, como a inamovibilidade, e impedido de atuar em situações nas quais haja suspeição ou impedimento. O ordenamento jurídico brasileiro, nesse contexto, prevê mecanismos específicos de controle da imparcialidade, a exemplo da arguição de impedimento e de suspeição, disciplinados nos Códigos de Processo Penal e de Processo Civil.

A imparcialidade constitui um dos pilares do devido processo legal, sendo consagrada tanto no plano constitucional quanto pela jurisprudência do STF e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Para o autor, a imparcialidade não se confunde com neutralidade absoluta, mas se refere à obrigação institucional de afastamento pessoal do juiz em relação às partes e ao objeto da demanda (Mendes, 2023).

Nessa direção, Alexandre de Moraes (2023) observa que a vedação aos tribunais de exceção, ao lado da exigência de imparcialidade, revela a confiança do ordenamento jurídico na objetividade dos tribunais regulares. Destaca ainda que o princípio do juiz natural deve ser interpretado de modo amplo, proibindo não apenas a criação de órgãos judicantes excepcionais, mas também exigindo o respeito rigoroso às regras objetivas de competência.

Por outro lado, analisa-se a compatibilidade da garantia do juiz natural com a chamada prerrogativa de foro, prevista em diversos dispositivos constitucionais (arts. 53, §1º; 86, *caput*; 102, I, “a” e “c”). Tal previsão constitui garantia institucional atribuída a determinadas autoridades, como forma de assegurar o exercício independente e estável de funções públicas. Conforme sustentado por Hely Lopes Meirelles (1990, p. 77), tais prerrogativas não configuram privilégios pessoais, mas são necessárias à liberdade funcional de agentes políticos, protegendo-os contra a responsabilização por atos legítimos de governo e decisão,

pois o autor considera que as “prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias”.

A compatibilidade entre a prerrogativa de foro e o princípio do juiz natural decorre, portanto, justamente do fato de que os tribunais competentes estão previamente previstos na Constituição, sendo vedada sua criação posterior para julgamento de casos específicos. Não se trata, assim, de tribunal de exceção, mas de foro constitucionalmente instituído.

É fundamental destacar que, nas ADIs 2.797 e 2.860, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a extensão do foro por prerrogativa de função por meio de lei ordinária seria incompatível com a Constituição, devido a um vício formal. A prerrogativa é, consequentemente, irrenunciável, por se tratar de condição objetiva para o julgamento de atos funcionais, devendo sua fixação seguir exclusivamente os critérios definidos pela Constituição.

O princípio do juiz natural sintetiza o ideal de justiça fundada na legalidade, na imparcialidade e na previsibilidade institucional. Ao vedar os tribunais de exceção e assegurar que o julgamento ocorra perante autoridade previamente competente, a Constituição consagra uma salvaguarda essencial contra o arbítrio e a instrumentalização da jurisdição. A observância dessa garantia preserva a confiança pública na independência do Poder Judiciário e na estabilidade das decisões judiciais, consolidando a integridade do processo como instrumento de tutela dos direitos fundamentais.

2.6 Duração Razoável do Processo

2.6.1 Fundamentos Constitucionais e Convencionais da Garantia

A inserção do direito à razoável duração do processo no texto constitucional, promovida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, representa um marco no fortalecimento das garantias processuais fundamentais, ao consolidar uma exigência já consagrada no plano internacional e frequentemente reconhecida como implícita na ideia de proteção judicial efetiva. A nova redação do artigo 5º da Constituição Federal, por meio do inciso LXXVIII, assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a duração razoável do processo e os meios que garantam a sua celeridade. A positivação dessa garantia não apenas reforça o ideal de justiça célere, mas também protege diretamente a dignidade da pessoa humana, à medida que impede a perpetuação de processos intermináveis que, em si, se configuram como forma de violação aos direitos fundamentais (Mendes, 2023).

No plano doutrinário, diversos autores convergem no reconhecimento de que a morosidade processual compromete o próprio conceito de tutela jurisdicional efetiva, já que impede o gozo célere e eficaz dos direitos discutidos em juízo. Ricardo Maurício Freire (2008) observa que a crise da jurisdição, verificada na segunda metade do século XX, contribuiu para a percepção da necessidade de uma tutela jurisdicional útil, que não esteja limitada ao mero acesso ao Poder Judiciário, mas que assegure um resultado em tempo razoável.

A consagração constitucional da duração razoável do processo encontra reforço em normas internacionais. O Pacto de San José da Costa Rica, no artigo 8.1, e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no artigo 14.1, ambos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, estabelecem expressamente o direito de toda pessoa a ser ouvida, dentro de um prazo razoável, por juiz ou tribunal competente, os quais foram regularmente incorporados ao direito brasileiro (Didier Jr., 2019).

Na perspectiva do Supremo Tribunal Federal, a razoável duração do processo representa corolário do devido processo legal. Em diversas oportunidades, o Tribunal considerou que a morosidade excessiva vulnera, além da dignidade humana, o direito à liberdade e a presunção de inocência. Nos casos de prisão cautelar prolongada, a Corte reconhece o dever de relaxamento da prisão quando o excesso de prazo não pode ser atribuído à defesa. Essa postura evidencia a compreensão da Corte de que o tempo processual deve estar em conformidade com os princípios constitucionais (Mendes, 2023).

Do ponto de vista normativo, o Código de Processo Civil de 2015 também reafirma a garantia da duração razoável do processo, em diversos dispositivos, como os artigos 4º e 139, inciso II. Fredie Didier Jr. (2019) observa que, ao lado da Constituição, o novo CPC amplia a normatização da celeridade como um componente necessário da tutela jurisdicional eficiente. Tal compreensão é reforçada pela doutrina de Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2024), para os quais a EC 45/2004 atribuiu à garantia a natureza de cláusula geral, impondo ao legislador, ao administrador e ao juiz o dever de estruturar a função jurisdicional de modo a impedir a perpetuação de litígios.

Dessa forma, fica claro que a duração razoável do processo constitui um verdadeiro direito fundamental de matriz constitucional e convencional. Trata-se de uma imposição vinculante ao Estado e às suas instituições, exigindo ações coordenadas para garantir a prestação jurisdicional em tempo compatível com a complexidade do caso.

Nesse sentido, é oportuna lição de Ricardo Maurício Freire (2008, p. 80), que assim sintetiza a natureza constitucional da garantia:

Dentre os fatores de mensuração da eficácia da tutela jurisdicional, encontra-se a celeridade com que ela é prestada, porquanto a demanda judicial coloca, geralmente, em suspensão a relação jurídica que é objeto da pretensão, impedindo o imediato gozo do direito ou resolução da lide. Sendo assim, a tutela jurisdicional prestada de forma eficiente é aquela realizada em prazo razoável.

Assim, a garantia da duração razoável do processo não é apenas um ideal normativo, mas um dever de concretização imediata, que se insere na lógica da proteção integral dos direitos fundamentais e da promoção da eficiência e legitimidade da jurisdição.

A garantia da razoável duração do processo não se confunde com a mera exigência de celeridade processual. Conforme observa Didier Jr. (2019), a ideia não é que o processo seja apressado ou abrupto, mas que tenha duração compatível com a complexidade da demanda e com as exigências de um processo justo, respeitadas todas as garantias fundamentais. Essa compreensão afasta visões reducionistas e autoritárias, que transformam a celeridade em valor absoluto. Ao contrário, reconhece-se que a demora pode ser necessária ao exercício do contraditório, à produção de provas e à adequada fundamentação da decisão. Portanto, a razoabilidade da duração processual exige análise contextual, ponderando os direitos em jogo.

Na doutrina de Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2024, p. 213), a duração razoável do processo é concebida como cláusula geral que vincula os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Seu conteúdo mínimo está em determinar: (i) ao legislador, a adoção de técnicas processuais que viabilizem a prestação da tutela jurisdicional dos direitos em prazo razoável (por exemplo, previsão de tutela definitiva da parcela incontroversa da demanda no curso do processo), a edição de legislação que reprima o comportamento inadequado das partes em juízo (litigância de má-fé e contempt of court) e regulamente minimamente a responsabilidade civil do Estado por duração não razoável do processo; (ii) ao administrador judiciário, a adoção de técnicas gerenciais capazes de viabilizar o adequado fluxo dos atos processuais, bem como organizar os órgãos judiciários de forma idônea (número de juízes e funcionários, infraestrutura e meios tecnológicos); e (iii) ao juiz, a condução do processo de modo a prestar a tutela jurisdicional em prazo razoável.

O alcance dessa garantia é igualmente analisado sob o prisma do comportamento das partes e do próprio Estado. É nessa direção que a Corte Europeia de Direitos Humanos estabelece quatro critérios principais para verificar a razoabilidade da duração de um processo: a complexidade da causa, o comportamento das partes, o comportamento do juiz e a importância da causa para o litigante. Esses parâmetros são plenamente aplicáveis ao direito brasileiro, permitindo uma aferição racional e equitativa do tempo processual. A esses critérios somam-se a estrutura institucional do órgão jurisdicional e a relevância do direito material em disputa (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024).

A Constituição não exige um processo célere, mas sim um processo com tempo proporcional à complexidade do litígio. A distinção entre celeridade e razoabilidade é essencial, pois a celeridade, isoladamente, pode comprometer outras garantias. O objetivo do sistema processual deve ser a eliminação do tempo patológico, isto é, aquele que ultrapassa o necessário à solução da controvérsia, comprometendo a efetividade da justiça (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024).

A esse respeito, cumpre destacar a seguinte citação direta de Didier Jr. (2019, p. 126), que sintetiza com precisão a natureza dessa garantia:

Não existe um princípio da celeridade. O processo não tem de ser rápido/célere: o processo deve demorar o tempo necessário e adequado à solução do caso submetido ao órgão jurisdicional. Bem pensadas as coisas, conquistou-se, ao longo da história, um direito à demora na solução dos conflitos. A partir do momento em que se reconhece a existência de um direito fundamental ao devido processo, está-se reconhecendo, implicitamente, o direito de que a solução do caso deve cumprir, necessariamente, uma série de atos obrigatórios, que compõem o conteúdo mínimo desse direito.

Compreende-se, portanto, que a garantia da duração razoável do processo não envolve apenas a exigência de um tempo compatível com a solução da controvérsia, mas também a adoção de mecanismos que evitem prorrogações indevidas e assegurem o equilíbrio entre eficiência e respeito aos direitos fundamentais. Trata-se de um direito que, para além de sua enunciação normativa, exige concretização prática por todos os atores da atividade jurisdicional.

Com vistas à concretização dessa garantia, necessária a adoção de técnicas processuais aptas a garantir a prestação jurisdicional seja tempestiva, célere e efetiva. Dentre os principais instrumentos processuais que visam garantir a duração razoável do processo, destacam-se técnicas voltadas à antecipação de tutela, à eliminação de atos processuais desnecessários e à racionalização da marcha processual.

Didier Jr. (2019) observa que o Código de Processo Civil de 2015 reforça essa perspectiva ao prever, por exemplo, a realização de calendário processual (art. 191) e o julgamento com base em ordem cronológica (art. 12), como formas de promoção da economia e da racionalidade processual. Além disso, a simplificação procedimental, como a previsão de um procedimento comum adaptável às peculiaridades do caso concreto (art. 139, IV), constitui um avanço institucional significativo.

No plano administrativo, iniciativas como a fixação de metas de produtividade e a modernização dos sistemas judiciais têm contribuído para a materialização dessa garantia. Observa-se que o Conselho Nacional de Justiça passou, desde 2009, a coordenar esforços

nacionais voltados à identificação e julgamento de processos pendentes, estabelecendo metas concretas a serem cumpridas pelos juízes e tribunais (Mendes, 2023). Esse movimento reflete uma crescente preocupação institucional com o tempo de resposta do Judiciário, especialmente diante da sobrecarga de processos e da morosidade estrutural.

De modo inovador, o ordenamento jurídico brasileiro passou a permitir que atos instrutórios em ações penais originárias fossem delegados a magistrados de instâncias inferiores, com vistas à aceleração da marcha processual. Essa medida, introduzida pela Lei n. 12.019/2009, possibilita que o relator convoque juízes de varas criminais ou desembargadores para realizar atos instrutórios, como interrogatórios e oitivas, o que tem resultado em significativa aceleração dos processos no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Tal medida, regulamentada pela Emenda Regimental n. 36/2009 do STF, configura importante resposta normativa às demandas por celeridade (Mendes, 2023).

A jurisprudência também desempenha papel relevante na concretização desse direito. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de se invocar a duração razoável do processo como fundamento preventivo, autorizando a concessão de habeas corpus em hipóteses em que alterações procedimentais ameaçavam comprometer a celeridade processual. No julgamento do HC 90.617/PE, a Corte reconheceu a legitimidade do *habeas corpus* como meio de controle da duração do processo, inclusive para além da liberdade de locomoção, reforçando sua função de garantia fundamental contra constrangimentos indevidos (Mendes, 2023).

Por fim, é preciso reconhecer que a garantia da razoável duração do processo também impõe ao Estado a obrigação de reparar danos decorrentes da morosidade processual injustificada. O não atendimento da razoabilidade temporal impõe o dever de indenizar integralmente a parte prejudicada, inclusive por danos patrimoniais e extrapatrimoniais. Isso reforça a ideia de que o tempo processual possui relevância jurídica e que sua violação não pode permanecer sem consequência.

Na verdade, a afirmação de que há acúmulo de serviço, ou de que a estrutura da administração da justiça não viabiliza a adequada prestação da tutela jurisdicional, constituem autênticas confissões de violação ao direito fundamental à duração razoável do processo. O acúmulo de serviço, assim como a falta de pessoal e instrumentos concretos, pode desculpar o juiz e eventualmente o próprio Judiciário, mas nunca eximir o Estado do dever de prestar a tutela jurisdicional de forma tempestiva. (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024, p. 216).

A consagração do direito fundamental à duração razoável do processo impõe ao Estado, além do dever de implementá-lo por meio de políticas públicas, a responsabilidade

por eventuais danos decorrentes de sua inobservância, pois a violação dessa garantia gera o dever estatal de reparar integralmente o dano experimentado pela parte prejudicada, o que abrange tanto os prejuízos patrimoniais quanto os extrapatrimoniais, como os danos morais e à imagem. O fundamento dessa responsabilidade repousa na ideia de que o tempo processual possui relevância jurídica autônoma, e sua violação atinge diretamente o direito à tutela jurisdicional efetiva. (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024).

Além disso, a extinção ou ineficácia de estruturas como os juizados especiais pode configurar retrocesso institucional. A sua criação, bem como de outras formas simplificadas de tramitação, foi concebida justamente para dar resposta à crescente litigiosidade. Qualquer enfraquecimento desses mecanismos representa, portanto, violação ao núcleo essencial da garantia constitucional em exame. O mesmo raciocínio aplica-se à manutenção de técnicas processuais como a tutela antecipada e a flexibilização procedimental, sem as quais o processo perde sua capacidade de responder com agilidade às demandas sociais.

Em síntese, a efetividade temporal do processo passa pelo uso racional e eficaz de técnicas processuais que assegurem uma tramitação célere, sem atropelar garantias fundamentais. A garantia da duração razoável do processo, assim compreendida, não se resume à pressa, mas à proporcionalidade, à gestão eficiente e à valorização de cada etapa procedimental. O compromisso com a celeridade deve ser, pois, compatível com o modelo de processo justo delineado pela Constituição Federal.

Além das técnicas judiciais que visam à otimização interna do processo, a concretização do direito à duração razoável deve também considerar mecanismos de desjudicialização e soluções consensuais de conflitos. Essa exigência decorre do entendimento de que o Estado deve promover uma prestação jurisdicional adequada e tempestiva, por meio da adoção de instrumentos legislativos e administrativos compatíveis com a complexidade e o volume de demandas.

Para além das técnicas processuais tradicionais, a concretização da garantia demanda a valorização de meios consensuais, Didier Jr. (2019) observa que a tendência à simplificação procedimental não é mera opção técnica, mas exigência constitucional voltada a conferir efetividade à tutela dos direitos. Portanto, os métodos autocompositivos e os instrumentos de resolução extrajudicial de conflitos devem ser compreendidos como alternativas legítimas e complementares à jurisdição tradicional, contribuindo de forma significativa para a superação do denominado tempo patológico e para a consolidação de um processo justo e eficiente.

A partir do percurso realizado no estudo das garantias processuais, impõe-se agora interrogar o papel da jurisdição diante de seus limites práticos: em que medida o desenho

constitucional dessas garantias se realiza no cotidiano forense, marcado por morosidade, custos, assimetrias e instabilidade decisória, e até onde a via jurisdicional permanece suficiente para assegurar tutela efetiva? É sob esse horizonte problemático que se abre o próximo tópico, dedicado a discutir, para além da jurisdição, os desafios de efetividade e a busca por alternativas institucionalmente compatíveis com o núcleo dessas garantias.

2.7 Para além da jurisdição: desafios e a busca por alternativas

A análise das garantias processuais fundamentais evidencia a centralidade da jurisdição na preservação do Estado de Direito e na concretização da Constituição. Contudo, para além da dimensão normativa e principiológica, impõe-se enfrentar o modo como essas garantias se projetam na realidade concreta do sistema de justiça brasileiro. A distância entre o desenho constitucional e a prática cotidiana revela tensões que fragilizam a promessa garantista da jurisdição, exigindo um diagnóstico dos problemas estruturais que marcam seu funcionamento e condicionam sua efetividade.

A jurisdição constitucional, tal como hoje a conhecemos, é fruto de um processo histórico que se consolida no pós-Segunda Guerra Mundial, quando o Estado Constitucional de Direito assume a Constituição como norma jurídica dotada de força vinculante imediata, superando a antiga compreensão da Constituição como mero documento político e a centralidade exclusiva da lei e do Parlamento. Na tradição europeia continental, a institucionalização de tribunais constitucionais insere-se nesse giro paradigmático, não mais se cuida apenas de aferir a regularidade formal do processo legislativo, mas de submeter o conteúdo das normas aos valores e direitos inscritos no texto constitucional. O marco pós-bélico erige, assim, uma configuração em que a Constituição fornece não só critérios de validade, mas um horizonte axiológico para o controle de constitucionalidade, deslocando o centro de gravidade da legalidade para a juridicidade constitucional (Abboud, 2021).

Esse deslocamento encontra ressonância no constitucionalismo brasileiro, em que a jurisdição é concebida como instrumento civilizatório, que garante direitos fundamentais, dirime conflitos institucionais, interpreta a Constituição e serve de contrapeso contramajoritário. Ao longo da experiência constitucional pós 1988, decisões paradigmáticas, como o reconhecimento das uniões homoafetivas, a chancela à pesquisa com células-tronco embrionárias, a vedação ao nepotismo no serviço público e a legitimidade das ações afirmativas com cotas raciais, ilustram a dimensão de conquista que a jurisdição constitucional pode desempenhar quando chamada a proteger minorias e concretizar o ideário

constitucional. A lógica é a de que a jurisdição não se exaure na forma; ela orienta substancialmente a vida política e social, inclusive contra maiorias conjunturais, reafirmando o núcleo duro da dignidade, da igualdade e das liberdades.

A Constituição analítica e principiológica de 1988, somada a um sistema híbrido de controle de constitucionalidade, ampliou o espectro de judicialização e reforçou o papel do Judiciário na construção do sentido dos direitos, movimento que consolidou o Poder Judiciário como ambiente de conquistas civilizatórias.

A partir do segundo pós-guerra, a jurisdição constitucional também passa a ser pensada como garantia da autonomia do direito, um espaço em que se depuram interferências indevidas da política, da economia e da moral, preservando a gramática própria do jurídico. O argumento ganha vigor em democracias recentes e frágeis, nas quais instituições com baixa capacidade de cumprimento do pacto democrático exigem que os tribunais funcionem como fiadores do jogo constitucional, controlando de excessos, tutelando direitos e salvaguardando a separação de poderes. Nessa visão, quanto maior a complexidade social e normativa, maior a necessidade de uma jurisdição capaz de absorver complexidade, sob pena de obsolescência dos mecanismos tradicionais de controle e de erosão das promessas constitucionais (Issacharoff, 2015).

No caso brasileiro, o fenômeno da judicialização não decorre de um voluntarismo isolado do Judiciário, mas de traços estruturais como a constitucionalização abrangente de matérias, o desenho expansivo do controle de constitucionalidade e a ampliação dos sujeitos legitimados. Esse arranjo conferiu à jurisdição um protagonismo contramajoritário real, capaz de proferir decisões com densidade normativa e impacto social, alimentando expectativas de que o Judiciário seria o *locus* privilegiado de proteção de garantias e direitos fundamentais.

Contudo, já nessa etapa histórica se entrevê que a mesma arquitetura institucional que potencializa a proteção dos direitos também expõe a jurisdição às ambiguidades da política e às pressões de desempenho. Se, de um lado, a função de guarda da Constituição legitima decisões contramajoritárias e a construção jurisprudencial de princípios, de outro, exige responsividade institucional e coerência na aplicação dos *standards*, sob pena de transformar a promessa garantista em imprevisibilidade ou decisionismo.

A ampliação significativa do acesso ao Judiciário, promovida pela Constituição de 1988, acabou por judicializar conflitos difusos e coletivos que, associada a políticas de gratuidade e a uma legislação protetiva, desencadeou ondas de litigiosidade que transformaram a jurisdição no espaço de resolução de demandas muitas vezes negligenciadas pelo Legislativo e pelo Executivo.

Todavia, esse movimento suscita a dúvida se a jurisdição permanece sendo, na prática, o *locus* de preservação das garantias fundamentais, uma vez que se vê marcada por fenômenos como a insegurança jurídica, decorrente da oscilação de entendimentos; a morosidade estrutural, que compromete a efetividade do processo; o ativismo judicial e o decisionismo, que deslocam o centro de legitimidade das decisões; além da proliferação de decisões principiológicas e provisórias, que acentuam a imprevisibilidade e fragilizam a estabilidade da tutela jurisdicional.

A Constituição de 1988 representou um ponto de inflexão na história institucional brasileira ao alçar o acesso à justiça à condição de garantia constitucional e ao redesenhar, de modo ambicioso, a própria arquitetura dos direitos. Ao fazê-lo, promoveu uma dupla transformação: juridicizou ampla parcela da vida social ao conferir densidade normativa a princípios e direitos fundamentais; e institucionalizou portas de entrada mais largas ao sistema de justiça, multiplicando instrumentos e legitimidades para reclamar, em juízo, a concretização dessas promessas.

Aliado a isso, a Constituição de 1988, como já tratado anteriormente, consolidou a inafastabilidade da jurisdição, a gratuidade de justiça e a essencialidade da Defensoria Pública na defesa dos necessitados. Em sintonia com essa ampliação, o Código de Defesa do Consumidor inaugurou uma política marcadamente protetiva, promovendo reequilíbrio probatório e procedimental (Brasil, 1990). Enquanto a Lei 9.099/1995 instituiu os Juizados Especiais, pautados pela simplicidade, oralidade e inexigibilidade de custas no primeiro grau, diminuindo barreiras econômicas e cognitivas de acesso (Brasil, 1995). O resultado agregado desses e de outros movimentos normativos foi claro: a redução do custo de entrada e aumento do apelo à judicialização como meio ordinário de processamento de conflitos sociais.

Essa transformação correu paralela a uma constitucionalização principiológica particularmente abrangente. Ao eleger princípios como linguagem dominante da Constituição (igualdade, dignidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade administrativa, proteção da confiança) o texto de 1988 ampliou o espectro de pretensões judicializáveis e refinou os critérios de controle, substituindo a rigidez da regra pela abertura semântica do princípio. Nesse ambiente, conflitos antes tidos como estritamente políticos migraram para o âmbito judicial, enquanto situações cotidianas (consumo, saúde, educação, políticas urbanas, relações de trabalho) passaram a ser invocadas como direitos fundamentais, aptos a gerar tutela jurisdicional específica.

Somam-se a esse pano de fundo duas forças institucionais com efeito multiplicador. A

primeira é a política de ampliação da assistência jurídica³: a expansão da Defensoria Pública e o reconhecimento mais generoso da hipossuficiência produziram capilaridade de tutela em territórios e segmentos historicamente alijados, levando ao Judiciário uma demanda represada por décadas. A segunda é a especialização temática e a setorialização procedimental (microcompetências, varas temáticas, ritos especiais), que segmentam o contencioso, criando canais de massa predispostos à repetição. O contencioso de consumo (telefonias, bancos, varejo digital) exemplifica a microlitigiosidade em escala, enquanto as ações de saúde, previdenciárias e tributárias exibem o contencioso estrutural típico de direitos prestacionais.

Essa abertura institucional e principiológica, todavia, não se traduziu apenas em inclusão; ela reconfigurou o comportamento estratégico dos próprios litigantes. Empresas passaram a precificar a litigância e a utilizar o Judiciário como arena de gestão de passivos, valendo-se de soluções estatísticas ou protelatórias quando economicamente racionais; bancos e grandes fornecedores incorporaram o custo da condenação média ao preço final do produto, que passou a recair sobre a coletividade⁴. Ao mesmo tempo, demandas de massa foram seguidas por práticas predatórias (peticionamento automatizado de baixa qualidade, replicação acrítica de modelos, “indústria de ações”) que, embora minoritárias frente ao universo de casos legítimos, pressionam a capacidade decisória e distorcem indicadores de produtividade⁵.

Importa notar, ainda, que o Estado assumiu o papel de maior litigante do sistema. A administração direta e indireta, em todos os níveis federativos, alimenta contenciosos diversos, em variadas matérias que, por vezes, decorrem de lacunas legislativas e de política pública, resultando em judicialização em massa. Esse fenômeno cria um ciclo de

3 Segundo as conclusões da Justiça em Números, a justiça brasileira presta serviços gratuitos à população, sem cobrança de custas, em mais da metade das ações, visto que 23,1% dos casos em tramitação são criminais ou de juizados especiais, esferas nas quais não incidem cobranças, e, entre os demais processos, 27% tiveram concessão de assistência judiciária gratuita (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

4 Nesse sentido Alexandre Morais da Rosa e Bárbara Guasque pontuam que, ao produzir insegurança e risco à atividade econômica, aumentando os custos de transação, a insegurança jurídica obriga os agentes econômicos a embutirem um prêmio de risco a seu preço. Prática que acaba por distorcer o sistema de preços e reduzir significativamente a competitividade das empresas que funcionam sob a égide de um Judiciário com baixo índice de segurança jurídica. Ademais, para compensar o alto risco proporcionado pela insegurança jurídica, as instituições financeiras exigem um retorno mais alto, além de uma série de garantias contratuais que encarecem sobremaneira a operação de crédito, elevando os spreads bancários. Nesta toada, o crédito encarece, impondo um pesado ônus sobre todos os cidadãos e empresários que dependem de crédito (Rosa; Guasque, 2020).

5 Desde de 2022 o CNJ tem empreendido esforços para coibir a denominada “litigância predatória”, com a edição das Recomendações nº 127 e 129/2022 e, mais recentemente, editou a Recomendação 159/2024, visando estabelecer medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva, definindo, no parágrafo único do art. 1º, que “Para a caracterização do gênero “litigância abusiva”, devem ser consideradas como espécies as condutas ou demandas sem lastro, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas, configuradoras de assédio processual ou violadoras do dever de mitigação de prejuízos, entre outras, as quais, conforme sua extensão e impactos, podem constituir litigância predatória (Brasil, 2022; 2022; 2024).

retroalimentação: políticas públicas incompletas geram litígios; a litigância compromete o orçamento e a governança; a pressão fiscal induz novas escolhas que, por sua vez, podem gerar ainda mais litígios.⁶

A inflação de direitos combinada com a redução de barreiras de acesso redesenhou expectativas sociais: recorrer ao Judiciário converteu-se em estratégia ordinária de defesa e promoção de interesses, individuais e coletivos. O ganho civilizatório é inegável: mais vozes foram ouvidas, mais vulneráveis foram representados, mais condutas passaram a ser controladas por parâmetros de constitucionalidade. Mas o efeito colateral é igualmente nítido, o sistema de justiça passou a operar no limite de sua capacidade, com consequências complexas sobre tempo, custo, qualidade decisória e previsibilidade. A promessa garantista da jurisdição, ao mesmo tempo em que se tornou mais acessível, tornou-se também mais difícil de cumprir integralmente, abrindo espaço para o diagnóstico de crise de efetividade e para a busca de arranjos complementares de tutela em vias não jurisdicionais.

A judicialização, tal como definida por Barroso, representa o deslocamento de questões de larga repercussão política ou social para o âmbito do Poder Judiciário, em detrimento das instâncias tradicionais de deliberação, como o Congresso Nacional e o Poder Executivo. Esse fenômeno não resulta de voluntarismo judicial, mas de causas estruturais do modelo brasileiro, a redemocratização, que fortaleceu o Judiciário e estimulou a cidadania; a constitucionalização abrangente de matérias, que transformou política em direito; e o sistema híbrido de controle de constitucionalidade, que permite ao Judiciário deliberar sobre questões centrais da vida pública. Trata-se, portanto, de uma circunstância inerente ao desenho institucional vigente, que ampliou o papel da jurisdição constitucional como protagonista na definição de direitos e políticas públicas (Barroso, 2012).

Embora judicialização e ativismo judicial caminhem próximos, Barroso distingue nitidamente ambos os conceitos. A judicialização é uma decorrência inevitável do modelo constitucional adotado; o ativismo, ao contrário, consiste em uma postura proativa de interpretação da Constituição, ampliando seu alcance em situações não expressamente previstas ou impondo obrigações ao Poder Público em matéria de políticas públicas. Essa atitude se manifesta, por exemplo, na aplicação direta de princípios constitucionais, na declaração de inconstitucionalidade com critérios flexíveis e na criação de normas quase legislativas. O ativismo, portanto, se apresenta como uma escolha metodológica do Judiciário,

6 O relatório Justiça em Números, ao apresentar os grandes litigantes do país, descreve que o Poder Público figura em primeiro lugar tanto no polo passivo, quanto no polo ativo, com 11,7% dos processos em tramitação contra a administração pública, defesa e seguridade social, e com 29,5% dos casos pendentes interpostos pela administração pública (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

especialmente em contextos de retração do Legislativo, em que o Judiciário assume papel de suprir omissões e promover a concretização dos valores constitucionais (Barroso, 2012).

Abboud oferece uma leitura crítica ao afirmar que o ativismo judicial implica, em termos qualitativos, sempre uma decisão ilegal e inconstitucional, porquanto resulta do desapego do julgador à legalidade democrática, à Constituição e às leis, em favor de sua própria subjetividade, marcada por vieses ideológicos, políticos ou religiosos. Nessa perspectiva, o ativismo configura atuação insidiosa do Judiciário em relação aos demais poderes, sobretudo o Legislativo, ao suplantando a lei e a própria Constituição. A sujeição estrita do julgador ao ordenamento posto, portanto, é condição essencial para a preservação do Estado de Direito, razão pela qual, segundo o autor, toda forma de ativismo deve ser rechaçada, independentemente da vertente ideológica que a sustente (Abboud, 2022).

Como consequência do protagonismo judicial, emerge a preocupação com a insegurança jurídica, entendida como a erosão dos objetivos fundamentais de estabilidade, clareza e previsibilidade do direito (Silva, 2021). Ao comprometer tais funções, a atuação jurisdicional oscilante mina a confiança social no ordenamento, fragilizando sua função integradora. A segurança jurídica, em sua dimensão contemporânea, deve estar atrelada a decisões fundadas em critérios racionais e em argumentação transparente, preservando a coerência e a confiabilidade do sistema. Nesse quadro, a separação de poderes constitui condição de possibilidade para que a jurisdição constitucional, em vez de gerar instabilidade, mantenha-se como instrumento de proteção da ordem jurídica.

Nessa ambiência de instabilidade, Marmelstein chama atenção para o fenômeno do *backlash*, definido como reação política adversa e indesejada às decisões judiciais, não contra o fundamento jurídico em si, mas contra a orientação ideológica que permeia a deliberação. Em temas moralmente divisivos, a atuação de vanguarda dos tribunais pode provocar contra-ataques políticos que, ao invés de consolidar direitos, resultam em retrocessos normativos. A dinâmica descrita pelo autor demonstra como a intervenção judicial em desacordos sociais ainda imaturos pode inflamar discursos conservadores, influenciar a opinião pública e reconfigurar cenários políticos, produzindo efeitos colaterais que vão além do caso concreto (Marmelstein, 2016).

Fonteles, ao aprofundar o debate, ressalta que o *backlash* não deve ser reduzido a uma narrativa de fragilidade da consciência social, como sugere Marmelstein, mas compreendido em sua intensidade variável e em seus múltiplos desdobramentos institucionais. No contexto brasileiro, observa-se que muitas decisões judiciais em matérias controversas foram percebidas como catalisadoras de reações conservadoras, inclusive com repercussões

eleitorais e legislativas, revelando o potencial do *backlash* de corroer a produtividade institucional e paralisar debates parlamentares. A crítica aponta que, embora o Judiciário deva exercer sua função contramajoritária, a banalização desse papel pode desencadear resistências sociais hostis e comprometer a própria eficácia da proteção de direitos fundamentais. Assim, o *backlash* emerge como manifestação da instabilidade da jurisdição contemporânea, desafiando o equilíbrio entre a defesa dos direitos e a preservação da legitimidade democrática (Fonteles, 2018).

Além de provocar, por vezes, a reação dos demais poderes e da própria sociedade, a jurisdição não se mostra imune a interferências externas que comprometem seu papel institucional de proteção às garantias fundamentais. Um exemplo emblemático dessa vulnerabilidade ocorreu em 30 de julho de 2025, quando o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, por meio do *Office of Foreign Assets Control* (OFAC), aplicou sanções extraterritoriais contra o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, com fundamento na Lei Global Magnitsky de 2016. De acordo com o comunicado oficial SB0211, as medidas tiveram por base acusações de prisões preventivas arbitrárias e supressão da liberdade de expressão, sendo acompanhadas da declaração do Secretário do Tesouro norte-americano, Scott Bessent, que imputou ao magistrado a condução de uma campanha opressiva de censura e de perseguições politizadas. Trata-se de precedente inédito na experiência constitucional brasileira e latino-americana, uma vez que, pela primeira vez, um ministro de Suprema Corte da região foi alvo de sanções internacionais por alegadas violações de direitos humanos no exercício da função jurisdicional, fenômeno que desafia conceitos tradicionais de soberania judicial e independência dos poderes.

O conjunto desses fenômenos (morosidade estrutural, elevação de custos, insegurança jurídica, ativismo, decisionismo, bem como as reações de *backlash*) delineia um cenário em que a jurisdição se vê atravessada por tensões que comprometem sua capacidade de atuação plena. Historicamente concebida como o *locus* privilegiado de proteção das garantias processuais fundamentais, a jurisdição revela, na prática, limitações concretas para desempenhar esse papel de modo integral e estável. Sob determinado aspecto, a jurisdição foi responsável por avanços civilizatórios relevantes e pela afirmação da força normativa da Constituição; em contrapartida, enfrenta obstáculos estruturais que afetam sua legitimidade e efetividade. É nesse ponto de inflexão que se abre o debate sobre a necessidade de arranjos complementares de tutela em espaços não jurisdicionais, aptos a assegurar a realização dos direitos em sua máxima extensão.

Esses problemas não se restringem à crítica teórica; eles têm sido objeto de

acompanhamento sistemático pelo Conselho Nacional de Justiça. Desde 2004, com a criação da série Justiça em Números, o CNJ passou a mensurar indicadores como litigiosidade, taxa de congestionamento, perfil das demandas, participação do Estado como litigante e níveis de recorribilidade. A consolidação desse sistema estatístico buscou oferecer instrumentos de gestão para enfrentar a sobrecarga, melhorar a eficiência administrativa e permitir comparações temporais sobre o desempenho da jurisdição. Não obstante, a literatura especializada tenha apontado limitações metodológicas, como a contabilização de “processos baixados” sem correspondência com a satisfação efetiva do direito material e a pouca atenção dedicada às fases de execução, verdadeiro gargalo da justiça brasileira. Ainda assim, os relatórios revelam de forma consistente a persistência de um quadro de crise marcado pelo excesso de litigância e pela morosidade estrutural.

Diante das dificuldades constatadas, inevitavelmente, questiona-se se a jurisdição é ainda o *locus* privilegiado e exclusivo de proteção das garantias fundamentais processuais. A resposta não é simples. Especialmente porque a jurisdição constitucional foi responsável por conquistas civilizatórias inegáveis. Contudo, a prática cotidiana da justiça estatal revela que tais garantias são, muitas vezes, frustradas pela demora excessiva, pelos custos elevados, pela falta de previsibilidade e por tensões políticas externas que fragilizam a autonomia judicial. O processo judicial, longe de encarnar sempre um espaço de plena realização das promessas constitucionais, mostra-se atravessado por contingências econômicas, institucionais e políticas que reduzem sua efetividade.

Essa constatação não significa negar a importância central da jurisdição, mas sim reconhecer seus limites práticos e a necessidade de pensar alternativas. Em razão da sobrecarga estrutural, da ineficiência e da litigiosidade predatória, outras vias de resolução de conflitos passaram a ser consideradas mais adequadas para determinadas demandas. É nesse contexto que ganham relevância a Justiça Multiportas e a desjudicialização, com a transferência de atribuições específicas para as serventias notariais, que oferecem procedimentos mais céleres, menos onerosos e potencialmente eficazes. A indagação que se coloca, portanto, não é apenas se a jurisdição estatal é capaz de garantir plenamente os direitos, mas se é possível construir, no âmbito extrajudicial, mecanismos de tutela compatíveis com as garantias processuais fundamentais.

O deslocamento de parte da tutela para o espaço extrajudicial exige enfrentar novas questões: até que ponto tais procedimentos preservam as garantias processuais fundamentais? Em que medida o protagonismo notarial pode ser compatível com os *standards* constitucionais do processo justo? São esses os dilemas que se abrem e que justificam a

investigação, nos capítulos seguintes, que tem por objetivo analisar a compatibilidade entre a ampliação das atribuições das serventias notariais e as garantias fundamentais processuais.

O diagnóstico das limitações estruturais e funcionais da jurisdição, somado às tensões entre o ideal garantista e a realidade prática do sistema de justiça, conduz inevitavelmente à reflexão sobre novos arranjos institucionais de tutela de direitos. A constatação de que o modelo jurisdicional, isoladamente, não é capaz de absorver toda a complexidade e a demanda social por soluções efetivas impulsiona o surgimento de um paradigma complementar, o da Justiça Multiportas. Esse modelo, orientado pela ideia de adequação entre o conflito e o meio de resolução, propõe uma reconfiguração do acesso à justiça, ampliando-o para além da via judicial tradicional e incorporando instrumentos de autocomposição, mediação, conciliação e procedimentos extrajudiciais. A partir desse ponto, o estudo desloca o foco da jurisdição estatal para as formas alternativas e complementares de solução de controvérsias, investigando de que modo tais mecanismos podem assegurar, com igual densidade, as garantias fundamentais processuais que estruturam o processo justo.

3 SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS

3.1. Precedentes Históricos e Evolução do Modelo Multiportas

3.1.1. Origem do Sistema Multiportas

Encerrada a análise das garantias processuais fundamentais, torna-se inevitável ampliar o olhar para além do processo jurisdicional e investigar como essas mesmas garantias se projetam em novos espaços institucionais de tutela. A constatação de que a jurisdição estatal, embora essencial, nem sempre oferece respostas tempestivas, acessíveis e adequadas à complexidade dos conflitos contemporâneos impulsiona a busca por modelos mais amplos de realização da justiça. É nesse contexto que emerge o paradigma da Justiça Multiportas, concebido como uma reconfiguração estrutural do acesso à justiça e da própria função jurisdicional, ao propor a coexistência coordenada de múltiplos meios judiciais e extrajudiciais de tratamento das controvérsias. O capítulo que se inicia examina a gênese desse modelo, suas bases teóricas e sua difusão internacional, tomando como ponto de partida a experiência norte-americana que, a partir da década de 1970, redefiniu o modo de pensar a justiça, o conflito e a cidadania.

A concepção de uma justiça plural, capaz de oferecer ao jurisdicionado múltiplas vias para resolução de conflitos, encontra seu marco inaugural nos Estados Unidos, especialmente a partir da proposta do professor Frank E. A. Sander. Durante a *Pound Conference* de 1976, realizada em *St. Paul*, Minnesota, Sander apresentou a ideia de transformar as cortes judiciais em verdadeiros Centros de Resolução de Disputas, nos quais um agente especializado realizaria a triagem do conflito, encaminhando-o ao método mais apropriado, como mediação, conciliação, arbitragem, entre outros (Sander, 1979).

Essa conferência representou uma virada paradigmática ao sugerir que os mecanismos extrajudiciais deixassem de ser opções meramente residuais ou alternativas à jurisdição estatal, passando a integrar um modelo institucionalizado de tratamento adequado de conflitos. Sander propôs que tais centros conferissem mais acessibilidade, celeridade e informalidade à justiça, promovendo meios nos quais os próprios envolvidos participassem ativamente da construção da solução, com menor custo e desgaste emocional. A proposta foi posteriormente difundida pela *American Bar Association* sob a denominação de “Tribunal Multiportas”, que se consolidou como expressão paradigmática do modelo sugerido.

Esse novo paradigma almejava remodelar o acesso à justiça ao ampliar as opções

disponíveis aos cidadãos, não apenas com vistas à celeridade e à economia processual, mas principalmente ao aumento da legitimidade da decisão e à redução da animosidade entre as partes (Sander, 1979). Em síntese, o modelo multiportas parte da premissa de que diferentes disputas demandam soluções distintas, devendo o desenho institucional da justiça refletir essa diversidade. Nessa lógica, não há hierarquia entre os métodos, mas adequação conforme a natureza do conflito e os sujeitos envolvidos (Didier Jr.; Fernandez, 2023b).

Antes da sistematização teórica proposta por Frank Sander, as práticas extrajudiciais de resolução de disputas já existiam de forma fragmentada e desvinculada de um projeto institucional mais amplo. A mediação, a conciliação e a arbitragem eram utilizadas de forma esparsa, muitas vezes no âmbito privado, sem integração ao sistema oficial de justiça e sem o respaldo de políticas públicas articuladas. Conforme explica Navarro (2024, p. 3), essas esferas, judiciais e extrajudiciais, operavam separadamente, e os métodos não judiciais de resolução de conflitos eram considerados apenas alternativas subsidiárias ao processo judicial tradicional, sendo vistos como residuais e sem *status* normativo relevante.

Essa configuração histórica decorre de uma visão ainda limitada do acesso à justiça, que se restringia à possibilidade de ingresso ao Judiciário, sem considerar a adequação do meio escolhido à natureza do conflito. A ideia de meios adequados de resolução de disputas emerge justamente como reação à rigidez e à ineficiência do modelo tradicional de jurisdição estatal, evoluindo de práticas voluntárias e periféricas para a incorporação aos sistemas processuais, por reformas legislativas e administrativas, marcando um novo paradigma de justiça.

A crítica crescente ao modelo de prevalência da solução adjudicatória decorrente da jurisdição estatal, especialmente a partir da segunda metade do século XX, e a percepção de que a solução judicial nem sempre era a mais eficiente ou desejável para todos os casos impulsionaram a busca por mecanismos mais acessíveis, participativos e satisfatórios. A ausência de uma política pública voltada à integração dos meios consensuais com a justiça formal era um dos fatores que impedia a consolidação de um sistema plural de resolução de controvérsias. Foi justamente esse cenário de ineficiência e de falta de alternativas adequadas que motivou a construção teórica e institucional da Justiça Multiportas.

O impacto da proposta de Sander repercutiu amplamente em diversos países, inclusive no Brasil. A adoção desse modelo no contexto brasileiro foi catalisada pela edição da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos. Essa política estabeleceu uma rede articulada entre o CNJ, os tribunais e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

(Cejuscs), voltada à concretização do ideal de uma justiça acessível, racional e diversificada.

3.1.2 Modelos Adotados nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a ideia proposta por Sander foi concretizada por meio de programas judiciais institucionais de *court-annexed mediation* e *multi-door courthouse*, especialmente em tribunais estaduais e federais com alto volume de demandas. Conforme relatado por Kessler e Finkelstein (1988), o modelo de mediação judicial surgiu como uma alternativa necessária diante da sobrecarga do Judiciário, ganhando legitimidade e apoio político como mecanismo eficaz de promoção do acesso à justiça.

As autoras descrevem que, com o tempo, a mediação passou de uma prática informal para uma técnica institucionalizada nos tribunais, muitas vezes imposta judicialmente, com regras e prazos processuais próprios. Apesar disso, Kessler e Finkelstein alertam para os desafios dessa formalização, como o risco de descaracterização da autonomia das partes, a desigualdade de poder e a possível trivialização da mediação como etapa burocrática (Kessler; Finkelstein, 1988).

Nos anos seguintes à proposta de Sander, diversas cortes dos EUA implementaram variações do modelo. Em Washington D.C., o *Multi-Door Dispute Resolution Division*, criado em 1990, tornou-se um exemplo emblemático, combinando mediação, arbitragem e outros métodos consensuais. Em outras localidades, como Texas e Califórnia, programas de *court-connected alternative dispute resolution (ADR)* foram instituídos com base na diversidade de disputas, com mediadores e conciliadores certificados, triagens obrigatórias e integração direta com o fluxo processual judicial (Kessler; Finkelstein, 1988).

A criação do *Multi-Door Dispute Resolution Division* em Washington D.C., em 1990, representou um marco na materialização da proposta de Sander. Estruturado para oferecer múltiplas portas de entrada aos usuários da justiça, o programa passou a realizar triagens iniciais que determinavam a via mais eficaz para a resolução do conflito, seja por mediação, arbitragem ou outro método consensual. Esse modelo revelou-se eficiente não apenas na redução do volume de processos judiciais, mas também na construção de soluções mais satisfatórias, menos onerosas e adaptadas à complexidade das demandas (Kessler; Finkelstein, 1988).

Além da bem-sucedida experiência de Washington D.C., outros estados norte-americanos também desenvolveram modelos próprios de Justiça Multiportas, inspirados nos princípios de Sander. No Texas e na Califórnia, por exemplo, foram implementados

programas de ADR conectados ao tribunal (*court-connected ADR*), nos quais a triagem de conflitos tornou-se obrigatória em certas comarcas. Os mediadores e conciliadores passaram a ser certificados por órgãos judiciais ou vinculados a eles, assegurando padrões mínimos de qualidade e possibilitando a integração eficiente entre o sistema tradicional e os métodos consensuais (Kessler; Finkelstein, 1988).

Outras experiências concretas incluem o estado americano de Connecticut, cujo escritório de ADR também busca oferecer mecanismos de disputas não judiciais, utilizando tanto processos usuais quanto incomuns. Em Connecticut, as mediações são realizadas por juízes voluntários, e o Judiciário investe em projetos de orientação jurídica gratuita. Contudo, o programa de Connecticut é o único, entre os mencionados, que não possui um escritório central para o direcionamento dos processos em todo o estado, o que dificulta a intercomunicação e a uniformidade em regulação, treinamentos e captação de recursos (Muniz; Da Silva, 2018).

Outro exemplo relevante é a *Complementary Dispute Resolution Division of the State Court of New Jersey*, que tem como objetivo maior criar regras, parâmetros de seleção de mediadores, treinamento de árbitros e promover o desenvolvimento de mecanismos uniformes de coleta de dados, entendendo que os processos de resolução de disputas são complementares, e não alternativos, ao processo judicial comum. Em Nova Jersey, há também a busca por advogados *pro bono* que realizam plantões nos fóruns para oferecer assistência. É importante notar que nenhum dos programas americanos mencionados exige o pagamento de custas judiciárias às partes para a prestação dos serviços (Muniz; Da Silva, 2018).

Essas experiências demonstram a preocupação em atender aos pressupostos estabelecidos por Sander, incluindo a formação adequada de mediadores, conciliadores e advogados, o estabelecimento de políticas públicas de incentivo às ADRs, a atenção das cortes à importância do profissional que fará a triagem (*screening clerk*), e a institucionalização em todas as instâncias. Apesar do avanço, a prática nos EUA ainda enfrenta desafios, como a necessidade de maior uniformização dos programas em relação à triagem e à formação dos profissionais envolvidos (Muniz; Da Silva, 2018).

A análise das experiências norte-americanas demonstra que a consolidação do modelo multiportas não se esgota na constatação histórica de suas origens, mas revela um movimento mais amplo de transformação estrutural da justiça, orientado pela diversificação dos métodos, pela institucionalização da triagem e pela integração coordenada entre soluções adjudicatórias e consensuais. Ao evidenciar como diferentes estados dos EUA desenvolveram arranjos próprios, com graus variados de formalização, capacitação profissional e vinculação aos

tribunais, percebe-se que o paradigma proposto por Sander ganhou concreção prática e identidade institucional, deixando de ser mera alternativa para converter-se em desenho organizacional da justiça. Essa evolução prepara o terreno para o estudo seguinte, que ultrapassa a descrição histórica e passa a investigar os fundamentos conceituais do modelo multiportas, examinando seus princípios estruturantes, suas bases teóricas e a racionalidade que justifica sua adoção como forma contemporânea de tratamento adequado dos conflitos.

3.2 A Justiça Multiportas

3.2.1 Fundamentos conceituais da Justiça Multiportas

A partir do panorama histórico e comparado, torna-se possível reconhecer que o modelo multiportas não se limita a um arranjo procedimental, mas inaugura uma verdadeira mudança de perspectiva sobre o papel do sistema de justiça. A pluralização dos métodos, a institucionalização da triagem e a articulação entre distintas modalidades de tratamento de conflitos apontam para uma lógica que já não se satisfaz com a centralidade exclusiva da jurisdição estatal. O que se observa, em termos teóricos, é a emergência de uma concepção de justiça orientada pela adequação, pela funcionalidade e pela proporcionalidade entre o tipo de disputa e o mecanismo empregado. Assim, ao concluir a análise das experiências e práticas que moldaram esse percurso, abre-se espaço para investigar a estrutura conceitual que sustenta o modelo multiportas, seus pressupostos normativos, sua matriz teórica e a forma como ele redefine a relação entre acesso à justiça, resolução de conflitos e desenho institucional da justiça contemporânea.

À luz desse percurso histórico e da consolidação institucional observada nas experiências estrangeiras, o modelo de Justiça Multiportas representa uma inflexão paradigmática na teoria do processo e na prática da jurisdição, ao deslocar o eixo do acesso à justiça centrado exclusivamente na solução adjudicada pelo Estado para uma configuração plural e funcionalmente diferenciada de métodos adequados à natureza do conflito. Essa transformação decorre de um movimento progressivo de superação da concepção tradicional de que o Judiciário é a única via legítima para a resolução de controvérsias, abrindo-se espaço para a institucionalização de múltiplas “portas” de tratamento dos litígios, sejam elas adjudicatórias ou consensuais, estatais ou privadas.

A metáfora do “multiportas” nasce da constatação de que o sistema de justiça deve comportar não apenas um único canal de entrada, a jurisdição estatal, mas diversas

possibilidades adequadas à especificidade de cada controvérsia. De acordo com Leonardo Carneiro da Cunha, “a expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal” (Da Cunha, 2020, p. 175). Essa concepção se alinha à diretriz da adequação como critério de escolha do método mais eficaz para lidar com o conflito, em contraposição ao modelo tradicional da imperatividade jurisdicional.

Nessa direção, conceitua Trícia Navarro (2024, p. 8):

Pode-se então conceituar a Justiça Multiportas como um sistema que compreende variados espaços e ferramentas de prevenção e solução de disputas, com potencialidade de interconexão, proporcionando à sociedade formas eficientes de alcance da pacificação social. Em outros termos, a Justiça Multiportas é a ressignificação do acesso à justiça, para contemplar diferentes ambientes e métodos interrelacionáveis, capazes de garantir o adequado e proporcional tratamento das controvérsias.

A evolução do conceito de Justiça Multiportas pode ser atribuída, historicamente, ao trabalho desenvolvido por Frank Sander a partir da Conferência Pound, em 1976, nos Estados Unidos, conforme anteriormente observado. Sander concebeu a ideia de um “centro abrangente de justiça” que congregasse os diversos métodos de resolução de disputas, partindo da premissa de que o tribunal poderia ser uma entre várias portas. Como relatado pelo próprio autor, “a ideia inicial é examinar as diferentes formas de resolução de conflitos: mediação, arbitragem, negociação e ‘med-arb’ [...], para ver se poderíamos encontrar algum tipo de taxonomia para aplicar aos conflitos, e que portas seriam adequadas a quais conflitos” (Sander; Crespo, 2012). O modelo se fundamenta, portanto, na vinculação entre o tipo de conflito e o meio mais apropriado à sua solução, com base em critérios objetivos e subjetivos, tais como a preservação de vínculos entre as partes, a necessidade de celeridade, a confidencialidade e a natureza da controvérsia.

No contexto brasileiro, essa concepção foi progressivamente assimilada pela doutrina e pela legislação processual. A Justiça Multiportas é vista, atualmente, como uma justiça coexistencial, ou seja, voltada não apenas à tutela dos direitos, mas à pacificação e à recomposição do tecido social. Conforme Zaneti Jr. e Didier Jr. (2017), trata-se de uma “justiça capaz de remendar o tecido social”, na medida em que se orienta à continuidade da convivência e à resolução adequada dos litígios, conforme suas características específicas. Essa reconfiguração altera também a própria noção de acesso à justiça, que deixa de ser entendido como acesso aos tribunais para tornar-se acesso ao direito, preferencialmente sem a

mediação judicial, e precedido por filtros de adequação.

A lógica do modelo impõe, ainda, uma releitura do papel do processo. A finalidade processual se desloca da obtenção de uma sentença estatal para a busca de tutela efetiva, tempestiva e adequada do direito. A autocomposição passa a ser legitimada não pela sua alternatividade à jurisdição, mas por sua pertinência ao tipo de litígio apresentado. O reconhecimento dessa legitimidade rompe com a hierarquia entre os meios e institui a paridade funcional entre eles, nos moldes de um sistema não excludente, mas colaborativo e complementar.

A partir dessas premissas, evidencia-se que a Justiça Multiportas não é apenas um arranjo procedimental, mas um novo paradigma normativo, institucional e cultural da administração da justiça. Em sua essência, esse modelo pretende responder de forma mais qualificada à diversidade e complexidade dos conflitos contemporâneos, possibilitando que a escolha do método de solução observe critérios de racionalidade, autonomia da vontade e efetividade da tutela. A construção desse novo paradigma demanda, contudo, ampla difusão cultural, formação profissional adequada e comprometimento institucional com a oferta de múltiplas vias legítimas de resolução.

3.2.2 A evolução do modelo: da alternatividade à adequação

A consolidação do modelo de Justiça Multiportas, como já apontado, não representa apenas a pluralização dos métodos de resolução de conflitos, mas reflete uma profunda transformação epistemológica quanto ao papel da jurisdição, da atuação estatal e da própria noção de tutela jurisdicional. Inicialmente concebido sob a lógica da alternatividade, o sistema de múltiplas portas foi concebido como um mecanismo adicional ao processo tradicional. Porém, esse raciocínio revelou-se insuficiente diante da complexidade contemporânea dos litígios e da crescente demanda por soluções mais eficazes, céleres e socialmente legitimadas.

A ideia de “alternativa” carregava consigo a noção implícita de que o processo judicial seria a porta principal e os demais métodos, opções acessórias e subsidiárias. Nessa perspectiva, os meios de solução de controvérsias eram vistos como meras possibilidades laterais ao processo adjudicado. Contudo, essa concepção foi superada pela noção de adequação, que propõe um redesenho do papel de cada mecanismo, de acordo com a natureza do conflito e as características das partes envolvidas (Zaneti Jr.; Didier Jr., 2017).

Portanto, o foco não deve mais ser na autenticidade questionável dos meios de solução

de controvérsias. O primordial é respeitar a decisão dos envolvidos e, em seguida, avaliar a adequação do método empregado. Com isso, transfere-se o foco da análise do sistema: da posição do processo judicial como centro gravitacional para a identificação do método mais ajustado ao caso concreto. Essa mudança valoriza a autonomia da vontade das partes (como previsto no art. 166 do CPC), além de contribuir para a pacificação social e para o fortalecimento de uma justiça coexistencial, voltada para o restabelecimento do vínculo social e não apenas para a imposição autoritária de decisões (Zaneti Jr.; Didier Jr., 2017).

Um método eficaz de resolução de conflitos deve ser escolhido com base em sua adequação à situação, garantindo a eficiência na resolução de disputas. Não se deve limitar a opções tradicionais como mediação, conciliação, arbitragem ou justiça estatal, pois existem diversas outras abordagens que podem ser criadas ou combinadas. É fundamental que o profissional do direito atue como um "designer", elaborando a solução mais apropriada e eficaz para cada controvérsia. Para tanto, os procedimentos judiciais precisam ser flexíveis, permitindo ajustes às especificidades de cada caso para maior eficiência e efetividade (Faleck, 2018).

No âmbito do novo modelo, cada "porta" é compreendida como dotada de legitimidade própria, cuja funcionalidade será avaliada a partir de critérios de adequação, efetividade e respeito à autodeterminação das partes. A mediação e a conciliação, por exemplo, são consideradas legítimas não por serem "alternativas" ao processo judicial, mas por corresponderem a mecanismos adequados para determinados tipos de conflitos, aferindo-se inclusive se há vínculo prévio entre as partes e possibilidade de diálogo restaurativo de determinadas relações.

A superação da alternatividade implicou o reconhecimento da atipicidade dos meios de solução de conflitos, ou seja, da inexistência de uma fórmula rígida para a resolução de litígios, exigindo-se do sistema jurídico uma abertura para a criatividade e para a adoção de técnicas que promovam a composição consensual, com a mínima intervenção possível da autoridade estatal (Zaneti Jr.; Didier Jr., 2017).

Para Zaneti Jr. e Didier Jr. (2017), esse movimento de transformação ocorre tanto no plano dos direitos disponíveis quanto dos indisponíveis. No campo coletivo, os autores lembram que cabe autocomposição, inclusive quando se tratar de direitos indisponíveis. Essa afirmação reforça a ideia de que a adequação não está condicionada à disponibilidade do direito, mas sim à possibilidade de alcançar uma solução legítima, efetiva e socialmente desejável, mesmo quando envolva interesses metaindividuais.

Com base nesse novo paradigma, o exercício da jurisdição perde o monopólio da

função pacificadora dos conflitos. A justiça estatal passa a ocupar um espaço dentro de um ecossistema plural, no qual coexistem diversos sujeitos e instrumentos aptos à solução de controvérsias. O processo judicial, nessa lógica, converte-se em *ultima ratio*, sendo acionado apenas quando os demais métodos se mostrarem inadequados ou ineficazes.

Essa passagem da alternatividade à adequação também implica o desenvolvimento de instrumentos institucionais de triagem, avaliação prévia e designação de métodos adequados para cada tipo de disputa, tema que será aprofundado em item específico. A concepção atual exige que o Estado não apenas autorize, mas também promova e fomenta a utilização dos meios adequados, criando condições institucionais e normativas para seu funcionamento eficiente e integrado.

Assim, a evolução do modelo multiportas revela um amadurecimento que desloca o foco do sistema da centralidade do juiz para a centralidade do problema, afirmando a adequação como critério nuclear da justiça contemporânea. A partir dessa inflexão, cada método passa a ser compreendido não como alternativa residual, mas como instrumento dotado de legitimidade própria, cuja escolha depende da natureza da controvérsia, da relação entre as partes e dos objetivos da intervenção. Essa mudança impõe ao sistema jurídico a necessidade de identificar, de modo preciso, as características e potencialidades de cada porta disponível, de modo que a seleção do método não seja intuitiva ou meramente voluntarista, mas fruto de um desenho racional orientado à efetividade. Por isso, a superação da lógica da alternatividade conduz, como consequência natural, à necessidade de examinar os diferentes métodos de solução de conflitos, suas funções e especificidades, etapa indispensável para que a adequação se concretize em práticas institucionais e não permaneça apenas como diretriz teórica. É nesse ponto que se insere o próximo subtópico, dedicado à classificação e às características dos métodos que compõem o sistema multiportas, permitindo compreender como cada um deles responde, de maneira diferenciada, às variadas configurações dos litígios contemporâneos.

3.2.3 Classificação e características dos métodos adequados de solução de conflitos

A compreensão do sistema multiportas exige, após a superação da lógica da alternatividade e a afirmação da adequação como eixo estruturante, o exame criterioso dos métodos que o compõem e das funções específicas que desempenham. Se a escolha da “porta” adequada depende das características do conflito, torna-se indispensável identificar, com precisão, a natureza, o alcance e as potencialidades de cada técnica disponível, de modo que a

triagem não se limite a um encaminhamento formal, mas reflita uma decisão tecnicamente orientada. Nesse cenário, a classificação dos métodos não cumpre mero papel descritivo, mas constitui fundamento operacional do próprio modelo, permitindo que o sistema funcione de forma coerente, racional e compatível com a complexidade dos litígios contemporâneos. É a partir dessa arquitetura classificatória que se viabiliza a efetiva correspondência entre o tipo de disputa e o mecanismo mais apto a solucioná-la, dando concretude ao ideal de tratamento adequado dos conflitos.

Assim, a Justiça Multiportas pressupõe uma reorganização sistêmica do acesso à justiça a partir da pluralidade de meios de resolução de disputas. Essa pluralização exige, por sua vez, a categorização desses métodos, a fim de permitir sua correta aplicação conforme a natureza do conflito, os interesses envolvidos e a relação entre as partes. Essa classificação, longe de ser meramente teórica, opera como fundamento para a própria lógica de funcionamento do sistema multiportas, na medida em que permite a triagem e o direcionamento adequado dos casos.

De maneira geral, os métodos adequados de solução de conflitos são divididos em três grandes grupos: autocompositivos, heterocompositivos e híbridos. Os métodos autocompositivos envolvem a atuação direta das partes na construção do acordo, sem imposição externa. Nesse grupo incluem-se a negociação, a mediação e a conciliação. A negociação é o procedimento mais informal, no qual as próprias partes, sem a participação de um terceiro, dialogam para alcançar um acordo. Já na mediação e na conciliação, há o auxílio de um terceiro imparcial, o mediador ou o conciliador, que atua de forma distinta em cada caso. Na mediação, o terceiro se limita a facilitar o diálogo, sem propor soluções, respeitando a autonomia plena das partes. Na conciliação, há maior proatividade do conciliador, que pode sugerir soluções para o impasse.

Os métodos heterocompositivos, por sua vez, caracterizam-se pela imposição de uma solução por terceiro. São exemplos a jurisdição estatal e a arbitragem. A diferença fundamental entre elas está na natureza do terceiro e na origem de sua autoridade: enquanto o juiz é investido por delegação estatal, o árbitro é escolhido pelas partes, com base em convenção privada. Embora ambos imponham uma solução, a arbitragem é marcada pela consensualidade na escolha do procedimento, sendo mais flexível, célere e técnica, especialmente adequada para conflitos empresariais.

Há ainda métodos híbridos, como o med-arb (mediação seguida de arbitragem), que combinam técnicas autocompositivas e heterocompositivas, buscando extrair as vantagens de cada uma. Essa categoria é especialmente útil em contextos nos quais se pretende privilegiar a

solução consensual, mas sem abrir mão da possibilidade de decisão vinculante, caso o acordo não seja alcançado.

A classificação dos métodos, contudo, não esgota o desafio de determinar sua aplicabilidade prática. Como observa Lorencini (2006), a correta identificação do método adequado exige, nos sistemas institucionalizados, um processo de triagem estruturado, que pode ser realizado pelo próprio juiz, por servidores do tribunal, por peritos externos ou até por sistemas informatizados. Esse processo deve levar em conta critérios objetivos, como a complexidade do caso, a quantidade de partes, o histórico de relacionamento, o interesse na confidencialidade, a disposição para o diálogo e a urgência da solução. Nas experiências estrangeiras, como destaca a autora, esse diagnóstico prévio é realizado por meio de formulários detalhados, nos quais as partes indicam suas expectativas e características do conflito, permitindo a escolha do método mais eficaz para aquele litígio específico.

Essa lógica se harmoniza com a proposta de Sander, um dos idealizadores do modelo multiportas, que, já em sua conferência inaugural em 1976, propôs que cada caso deveria ser encaminhado ao processo mais apropriado para resolvê-lo. Tal ideia está na origem do conceito de *multi-door courthouse*, que não se resume a oferecer múltiplas opções, mas a construir um sistema inteligente de seleção e encaminhamento dos casos à “porta” mais adequada, a partir da análise técnica e da realidade concreta do conflito. O método, portanto, deve ser funcionalmente adequado ao problema jurídico apresentado, sob pena de comprometer a efetividade da justiça.

Outro aspecto relevante na classificação dos métodos é a análise da voluntariedade versus obrigatoriedade. Os métodos consensuais, por definição, devem preservar a liberdade das partes, sendo a imposição da mediação ou da conciliação como etapas obrigatórias uma questão debatida sob a perspectiva dos direitos fundamentais. Ainda que a legislação brasileira permita a designação de audiência de conciliação ou mediação como fase processual (CPC, art. 334), a efetividade do método depende da disposição voluntária das partes para o diálogo, sob pena de esvaziamento da técnica e da perda de sua essência.

Importa destacar que a simples categorização dos métodos não garante sua efetividade. É preciso que haja estrutura institucional adequada, formação técnica dos operadores, conscientização social sobre os métodos e acesso equitativo a todas as portas do sistema. Em outras palavras, a Justiça Multiportas exige mais do que a coexistência formal de diferentes procedimentos: requer um modelo coerente, articulado e funcional, capaz de assegurar o direito à solução adequada dos conflitos.

3.2.4 Princípios estruturantes do modelo multiportas

O sistema multiportas não representa apenas uma reorganização institucional do acesso à justiça, mas a consolidação de um modelo fundado em premissas ideológicas que ressignificam o próprio sentido da jurisdição no Estado Democrático de Direito. Em sua obra denominada de Justiça Multiportas, Trícia Navarro (2024) identifica tais premissas, consolidando e estruturando a teoria geral da Justiça Multiportas no Brasil. Essas premissas estruturantes configuram os pilares de legitimidade e funcionalidade da Justiça Multiportas, estabelecendo uma racionalidade própria, orientada pela superação da centralidade da jurisdição estatal, pela primazia da consensualidade e pela busca de soluções adequadas aos diversos perfis de conflitos contemporâneos.

A primeira dessas premissas é o princípio do acesso à Justiça Multiportas, que amplia a compreensão do direito de acesso à justiça para além da porta única do Judiciário, incorporando a multiplicidade de vias adequadas de tratamento dos conflitos. Nesse modelo, o acesso deixa de estar limitado ao exercício da jurisdição tradicional e passa a envolver a escolha racional entre múltiplas formas de composição, como reconhecem Zaneti Jr. e Cabral (2017), ao descreverem o deslocamento paradigmático “do acesso à justiça dos tribunais [...] ao acesso aos direitos pela via adequada de composição”. A Justiça Multiportas, portanto, assegura um novo direito de acesso, não apenas ao processo, mas ao método mais apropriado à solução justa e eficiente do litígio.

Em segundo lugar, destaca-se o princípio da primazia da consensualidade, que traduz a orientação fundamental do modelo multiportas pela busca de soluções consensuais, especialmente nos conflitos em que a autocomposição se revela viável e socialmente mais adequada. Esse princípio valoriza a autonomia das partes, a preservação das relações sociais e a construção colaborativa de soluções. Como observa Navarro (2024), a consensualidade deixa de ser uma via meramente alternativa, assumindo protagonismo na configuração institucional da justiça adequada.

O princípio da cooperação, por sua vez, introduz uma dimensão relacional e ética no tratamento dos conflitos. Conforme ressalta Navarro (2024), a cooperação entre os sujeitos envolvidos, partes, mediadores, conciliadores, juízes, cartórios e demais operadores, constitui pressuposto de legitimidade e eficácia dos métodos consensuais. Esse princípio se insere em uma lógica de horizontalização das relações processuais e extraprocessuais, que exige confiança mútua, transparência e boa-fé. A cooperação, nesse contexto, não se limita à dinâmica do processo judicial, mas se estende à coordenação entre as múltiplas portas do

sistema e os respectivos profissionais que nele atuam.

Outro princípio estruturante é o da atipicidade dos ambientes e métodos de resolução de conflitos, que rompe com a rigidez dos modelos tradicionais e permite a contínua ampliação e adaptação dos mecanismos disponíveis. A Justiça Multiportas pressupõe a abertura a novas formas de tratamento de conflitos, que podem ser construídas com base em experiências locais, saberes diversos e práticas sociais consolidadas (Navarro, 2024). Essa atipicidade confere plasticidade ao sistema e potencializa a sua adequação a contextos culturais, institucionais e materiais distintos, de modo que o modelo deve ser moldado conforme as dinâmicas sociais de cada realidade.

O princípio da adequação representa o núcleo racional da Justiça Multiportas. Segundo Navarro (2024), a legitimidade do sistema repousa sobre a correta correspondência entre o tipo de conflito e o método de resolução escolhido. Essa racionalidade exige uma atuação responsável do sistema na promoção da triagem adequada, aspecto que Navarro (2024) destaca como corolário imprescindível da premissa da adequação, exigindo análise técnica de elementos como número de partes, tipo de vínculo, urgência, sigilo e complexidade dos interesses envolvidos.

O princípio da eficiência também se projeta como uma diretriz fundamental do sistema multiportas. A eficiência do tratamento dos conflitos não se limita à celeridade, mas envolve a entrega de soluções socialmente úteis, sustentáveis e legitimadas pelas partes. Esse princípio articula-se à ideia de economia processual, promovendo o uso racional de recursos públicos e privados, ao mesmo tempo em que assegura o efetivo exercício de direitos. Essa diretriz ganha especial relevo em um sistema de justiça sobrecarregado e em sociedades marcadas por desigualdades de acesso (Navarro, 2024).

Por fim, o princípio da extrajudicialização, desestatização ou desjudicialização dos conflitos traduz uma tendência contemporânea de redistribuição das funções jurisdicionais e de valorização de instâncias extrajudiciais como portas legítimas do sistema de justiça. Como afirma Navarro (2024), a ampliação do papel das serventias extrajudiciais, câmaras privadas, plataformas digitais (ODRs) e outras instâncias consensuais representa não apenas uma alternativa à judicialização, mas uma estratégia institucional de racionalização do acesso à justiça.

A Justiça Multiportas não se configura apenas como uma arquitetura institucional, mas como um sistema normativo orientado por princípios fundantes, que lhe conferem densidade teórica, legitimidade democrática e coerência prática. Esses princípios, tal como sistematizados por Navarro (2024), constituem a base ideológica do modelo, permitindo sua

consolidação como paradigma contemporâneo de acesso à justiça e de racionalidade na resolução de conflitos.

Os princípios estruturantes da Justiça Multiportas não se esgotam em sua dimensão abstrata ou programática: eles demandam, para que se convertam em prática institucional efetiva, a atuação coordenada de uma pluralidade de sujeitos responsáveis por operacionalizar cada uma das portas do sistema. A legitimidade e a funcionalidade do modelo dependem da capacidade desses atores de internalizar tais princípios, traduzi-los em práticas qualificadas e atuar de maneira integrada e cooperativa. É justamente essa passagem do plano normativo ao plano institucional, do desenho principiológico à concretização pelos agentes que o compõem, o que será estudado no item seguinte, dedicado à diversidade de sujeitos envolvidos na estruturação e no funcionamento efetivo da Justiça Multiportas.

3.2.5 Diversidade de sujeitos do sistema multiportas

A partir da base principiológica delineada, evidencia-se que a consolidação do sistema multiportas exige mais do que a mera previsão normativa de múltiplos métodos: requer a existência de sujeitos capazes de implementá-los, coordená-los e qualificá-los. A diversidade de portas pressupõe, necessariamente, a diversidade de atores, cada qual com funções, competências e responsabilidades específicas, cuja atuação deve refletir os pilares ideológicos que estruturam o modelo. Assim, a compreensão dos sujeitos que integram a Justiça Multiportas, públicos e privados, estatais e extrajudiciais, constitui etapa indispensável para entender como os princípios de acesso, consensualidade, cooperação, atipicidade, adequação, eficiência e extrajudicialização se materializam na prática e ganham densidade institucional.

A consolidação do modelo multiportas no ordenamento jurídico brasileiro implicou não apenas uma transformação na forma de compreender e tratar os conflitos, mas também uma ampliação qualitativa e funcional dos sujeitos legitimados à sua resolução. A rigidez tradicional, centrada exclusivamente no Poder Judiciário como *locus* exclusivo da prestação jurisdicional, foi substituída por uma arquitetura pluralista, cooperativa e policêntrica, em que diversos atores, públicos, privados, comunitários e até tradicionais, passaram a compor um verdadeiro ecossistema de portas para o acesso à justiça. Trata-se de uma descentralização institucional que responde, de um lado, à complexidade e diversidade dos litígios contemporâneos e, de outro, à necessidade de democratização e capilarização dos meios de solução, mediante maior aderência às expectativas das partes e às peculiaridades das disputas.

Didier Jr. e Fernandez (2023a) identificam que essa evolução ilustra a característica de

“abertura” do sistema multiportas brasileiro, no qual as serventias extrajudiciais, os tribunais administrativos, os comitês de resolução de disputas (*dispute boards*), os entes de autorregulação, as plataformas de ODR (*online dispute resolution*), as associações comunitárias e mesmo lideranças tradicionais legitimadas por grupos sociais específicos são todos reconhecidos como agentes legítimos e ativos na resolução de conflitos. Esse reconhecimento não é apenas doutrinário, mas encontra respaldo normativo em diplomas como a Lei nº 13.140/2015, que trata da mediação, e em diversos provimentos do Conselho Nacional de Justiça, como os de números 65/2017 e 70/2018, os quais formalizam a ampliação institucional do acesso à justiça por vias alternativas. Os autores observam, com precisão, que “trata-se, então, de um sistema aberto quanto aos sujeitos, uma vez que diferentes entes (públicos e privados) são a ele progressivamente agregados” (Didier Jr.; Fernandez, 2023a, p. 791).

Um dos exemplos mais relevantes dessa multiplicidade de sujeitos é o das serventias extrajudiciais, cuja atuação foi profundamente reconfigurada nos últimos anos. A partir da Lei nº 11.441/2007, que permitiu a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa, os cartórios passaram a deixar de ser meramente auxiliares da atividade jurisdicional para se tornarem portas autônomas e eficazes de solução de conflitos. Essa transformação foi reforçada por sucessivos marcos normativos, como o Provimento nº 65/2017 do CNJ, que disciplina a usucapião extrajudicial, e pela Lei nº 14.382/2022, que instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP). Conforme anotam Didier Jr. e Fernandez, 2023a, “as serventias notariais e de registro são uma das instituições com maior potencial para a ampliação do acesso à justiça e o desenvolvimento de mecanismos cooperativos com o Poder Judiciário”.

Navarro (2024) aprofunda essa compreensão ao sustentar que o funcionamento adequado da Justiça Multiportas depende não apenas da existência formal de múltiplos métodos e ambientes, mas sobretudo da compreensão e adesão efetiva dos atores envolvidos. Para a autora, todos os sujeitos que participam da resolução de conflitos, direta ou indiretamente, devem estar comprometidos com a lógica de um sistema plural, cooperativo e orientado à adequação. Assim, a atuação integrada entre os diversos sujeitos, públicos e privados, contribui para a construção de um modelo mais efetivo, democrático e adequado à diversidade de demandas. O ponto de partida é a própria parte em litígio, que deve se informar adequadamente acerca das portas disponíveis e das vias que melhor atendem às suas expectativas quanto a celeridade, sigilo, custo e continuidade das relações.

Nesse cenário, os juízes exercem papel central, sendo responsáveis por difundir e

aplicar a política pública de tratamento adequado dos conflitos. Entretanto, ainda persiste resistência institucional, especialmente entre magistrados que priorizam a solução adjudicada em detrimento das vias consensuais, seja por sua formação jurídica, seja por ausência de confiança nos métodos autocompositivos. A superação desse paradigma demanda uma nova compreensão do acesso à justiça, segundo a qual o Judiciário deve não apenas resolver litígios, mas estimular alternativas mais apropriadas à natureza da controvérsia, inclusive sugerindo, de forma cooperativa, o uso da arbitragem ou de plataformas ODR, sempre que cabível (Navarro, 2024).

Os advogados, por sua vez, também desempenham função estratégica na consolidação do modelo multiportas, sendo geralmente os primeiros profissionais acionados pelas partes em conflito. Nesse sentido, cabe-lhes não apenas conhecer todas as portas possíveis de resolução, mas também direcionar seus clientes à via mais adequada, de forma técnica, ética e compatível com o interesse do representado. O profissional do direito não deve obstar o acesso a métodos consensuais por razões de conveniência econômica, como as expectativas de honorários, sob pena de comprometer valores fundamentais como a efetividade da porta eleita, a satisfação dos envolvidos e o próprio acesso à justiça (Navarro, 2024).

Também os advogados públicos, defensores públicos e membros do Ministério Público são agentes imprescindíveis à implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos, cabendo-lhes zelar pela solução eficiente, justa e adequada de litígios que envolvam o interesse público ou de hipossuficientes. Navarro (2024) sustenta que o engajamento dessas carreiras jurídicas é condição para a institucionalização robusta e coerente do sistema multiportas, especialmente no contexto de atuação em áreas sensíveis como saúde, educação, direitos coletivos e difusos.

Os conciliadores e mediadores, por sua vez, devem ser vocacionados e qualificados para o desempenho de suas funções, aplicando técnicas adequadas à resolução da disputa com gentileza, paciência, educação, ética e competência. Quanto aos árbitros, Navarro (2024) ressalta que seu papel exige postura técnica e imparcial, especialmente porque, embora muitos sejam originalmente advogados, devem assumir a função jurisdicional com responsabilidade e isenção, deixando de lado preconceitos jurídicos, sociais ou ideológicos.

A autora também enfatiza a relevância de outros auxiliares da justiça, como os servidores dos cartórios judiciais e os oficiais de justiça, para o funcionamento do sistema. Os primeiros podem colaborar na triagem dos conflitos, enquanto os segundos, nos termos do art. 154 do CPC, podem colher propostas de acordo diretamente das partes e encaminhá-las ao juiz. Navarro ainda destaca o Projeto de Lei nº 9.609/2018, que propõe incluir entre as

atribuições do oficial de justiça a função de conciliar e mediar conflitos judiciais.

Além disso, os professores universitários são apontados como agentes fundamentais de transformação cultural. Para Navarro (2024), a mudança estrutural do modelo de justiça passa pela reformulação dos currículos jurídicos e pela difusão dos métodos consensuais em todas as áreas do Direito. O ensino da consensualidade deve ser transversal, de forma a garantir que os futuros operadores do Direito tenham aptidão técnica e sensibilidade institucional para tratar adequadamente os conflitos que lhes forem confiados.

Por fim, a sociedade civil também deve ser envolvida e empoderada no contexto do sistema multiportas. Navarro (2024) defende que a população precisa conhecer os métodos e ambientes disponíveis, para que possa escolher conscientemente aquele que melhor se ajusta à sua realidade e às características do conflito. Esse conhecimento, aliado à ampliação efetiva de portas acessíveis, materializa o preceito constitucional de acesso à justiça por vias mais eficientes, céleres, desburocratizadas e menos custosas.

Assim, observa-se que a multiplicidade de sujeitos no sistema multiportas não implica fragmentação da justiça, mas sim sua expansão qualificada e funcional. Cada ator e cada porta desempenham um papel complementar na arquitetura do sistema, contribuindo para que a resolução dos conflitos seja não apenas juridicamente válida, mas também socialmente adequada, eficaz e participativa. A Justiça Multiportas, portanto, não substitui o Poder Judiciário, mas o ressignifica dentro de um modelo cooperativo, plural e orientado à tutela adequada dos direitos.

A ampliação e qualificação dos sujeitos que compõem o ecossistema multiportas revela, portanto, um sistema cuja efetividade depende da articulação entre múltiplos agentes, níveis institucionais e ambientes de resolução. Contudo, essa mesma complexidade, que amplia o alcance e a capilaridade do tratamento adequado dos conflitos, também introduz tensões, assimetrias e riscos de distorção que não podem ser ignorados. A diversidade de portas e de protagonistas demanda padrões mínimos de atuação, critérios claros de triagem, formação específica e mecanismos de controle que assegurem a integridade dos princípios norteadores do modelo. É justamente nesse ponto que emergem limites, desafios e problemas estruturais cuja análise crítica se impõe, e que serão examinados no item seguinte.

3.2.6 Limites e desafios do modelo multiportas

Embora o sistema multiportas represente uma das mais significativas transformações da justiça contemporânea, sua consolidação e efetividade enfrentam desafios teóricos,

estruturais e operacionais que não podem ser negligenciados. Como advertem Zaneti Jr. e Didier Jr. (2017), a substituição da justiça estatal clássica por um modelo plural, fundado na coexistência de diversas formas de resolução de conflitos, exige não apenas a mudança de mentalidade dos operadores do direito, mas também a superação de tensões normativas e práticas que permeiam a sua implementação.

Um dos principais limites apontados reside na possibilidade de que o discurso da adequação, fundamento central do sistema multiportas, seja desvirtuado pela lógica da alternatividade formal. Os autores criticam o selo de “alternatividade”, que, muitas vezes, é atribuído aos métodos autocompositivos sem que haja, de fato, correspondência com a natureza do conflito ou com a real vontade das partes (Zaneti Jr.; Didier Jr., 2017). O risco, nesse ponto, é que a multiplicação das vias se converta em um simulacro de democratização da justiça, desprovido de efetiva adequação e sensibilidade às especificidades sociais, culturais e econômicas dos sujeitos em litígio.

Outro desafio relevante consiste na necessária capacitação e comprometimento dos operadores do sistema: juízes, advogados, membros do Ministério Público, servidores e demais agentes envolvidos, com a lógica da consensualidade e com a busca de soluções integradas. A superação do modelo adjudicatório tradicional não pode ocorrer sem um esforço institucional coordenado de formação, atualização e mudança de cultura. A resistência institucional à adoção de métodos alternativos, a pouca valorização dos acordos extrajudiciais e a ausência de critérios objetivos para a triagem e encaminhamento dos casos ainda constituem entraves concretos à efetividade do modelo.

A própria heterogeneidade das “portas” também pode se revelar um fator de complexidade. Como observam Sander e Crespo (2012), o Tribunal Multiportas não é um modelo rígido, mas sim uma concepção flexível que precisa ser moldada conforme os contextos socioculturais em que se insere. A flexibilidade, contudo, impõe a necessidade de adaptação cuidadosa e responsável, para que não se percam os fundamentos normativos que legitimam o modelo, pois transportar o conceito de uma realidade para outra, sem considerar suas especificidades locais, pode comprometer a eficácia do sistema (Sander; Crespo, 2012).

Outro ponto delicado diz respeito à ausência de um protocolo uniforme para a escolha da porta adequada. Lorencini (2006) chama a atenção para o problema da triagem, que pode ser realizada por diversos atores, partes, servidores, peritos, juízes e mediante critérios diversos, o que gera insegurança e risco de inadequação. A ausência de um padrão procedimental pode levar à seleção equivocada do método, frustrando as expectativas das partes e comprometendo a qualidade da solução. Além disso, a própria subjetividade de

fatores como celeridade, confidencialidade e preservação do vínculo entre os litigantes pode dificultar o mapeamento adequado dos conflitos.

Zaneti Jr. e Didier Jr. (2017) ainda levantam importante reflexão quanto à compatibilidade entre os métodos consensuais e os conflitos coletivos ou estruturais. Embora o sistema multiportas tenha evoluído a partir da tutela dos direitos individuais disponíveis, os autores questionam se é possível negar essa evolução no campo da justiça coletiva. Para eles, mesmo diante de direitos indisponíveis, a autocomposição não pode ser descartada *a priori*, devendo-se reconhecer a legitimidade de soluções consensuais em ações coletivas, especialmente quando acompanhadas de controle judicial e atuação de legitimados especiais. Essa discussão revela o desafio de ampliar o escopo do modelo sem comprometer as garantias fundamentais e a função transformadora do processo coletivo.

Há, ainda, o risco de instrumentalização do sistema multiportas por interesses econômicos ou ideológicos, que podem desvirtuar seus objetivos originais. A busca por desjudicialização, quando orientada unicamente pela lógica da eficiência administrativa ou pela redução estatística de processos, pode gerar imposições veladas de métodos consensuais em detrimento do contraditório e da ampla defesa. Daí a importância de reafirmar, como fizeram Zaneti Jr. e Didier Jr. (2017), que a Justiça Multiportas não substitui a jurisdição, mas a complementa, sendo a via adjudicada a *ultima ratio* e não uma exceção meramente tolerada.

Por fim, vale destacar que o modelo multiportas pressupõe a existência de uma rede de portas reais e acessíveis. Como advertiu Navarro (2024), a efetividade da autocomposição depende de estruturas institucionais, de profissionais capacitados e de mecanismos de monitoramento e acompanhamento. A ausência de investimentos, a concentração de serviços em grandes centros urbanos e a falta de integração entre as diferentes portas tornam-se obstáculos concretos à consolidação do sistema.

Assim, os limites e desafios do modelo multiportas não devem ser ignorados ou minimizados, sob pena de comprometimento de sua legitimidade. Sua superação exige comprometimento normativo, institucional e cultural com os princípios estruturantes do sistema, bem como com a centralidade do acesso adequado à justiça como direito fundamental. Reconhecer as dificuldades é, portanto, passo essencial para a construção de uma justiça verdadeiramente plural, cooperativa e efetiva.

3.3 Justiça Multiportas No Brasil: Avanços e Institucionalização

3.3.1 Marco normativo e institucional: Resolução CNJ nº 125/2010

A institucionalização da Justiça Multiportas no Brasil encontra seu principal alicerce na Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceu uma política pública judiciária voltada ao tratamento adequado dos conflitos, permitindo ao Poder Judiciário incorporar novos métodos de resolução que vão além da cultura da decisão judicial, ponto de inflexão na abordagem dos litígios no país.

O normativo foi concebido em um contexto de sobrecarga do Judiciário e da necessidade premente de aprimorar a prestação jurisdicional. O CNJ, reconhecendo que o direito de acesso à Justiça vai além da vertente formal perante os órgãos judiciários, passou a incluir também o acesso a uma ordem jurídica justa, abrangendo diversos métodos de solução de controvérsias. Nesse sentido, a resolução visou estabelecer uma política pública que organizasse, em âmbito nacional, não apenas os serviços prestados nos processos judiciais, mas também aqueles que poderiam ser oferecidos por outros mecanismos de solução de conflitos, com destaque para os consensuais, como a mediação e a conciliação.

Conforme Navarro (2024), um dos aspectos fundamentais dessa resolução foi justamente institucionalizar esses métodos no âmbito do Judiciário brasileiro, antes restritos à esfera privada ou a iniciativas públicas isoladas. Essa normativa incumbiu ao próprio CNJ a responsabilidade de organizar programas e ações que incentivem a autocomposição e fiscalizar os tribunais na implementação dessas políticas (Navarro, 2024).

A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça ampliou expressamente o conceito tradicional de acesso à justiça. Originalmente compreendido apenas como o direito formal de ingresso no Judiciário, a resolução estabelece literalmente que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, implica não apenas a possibilidade de recorrer formalmente aos órgãos judiciários, mas também, e fundamentalmente, o acesso à ordem jurídica justa, garantindo efetividade e qualidade às soluções oferecidas para os conflitos.

Nesse cenário de transformação, o direito brasileiro, impulsionado pela Resolução CNJ nº 125/2010 e consolidado pelo Código de Processo Civil de 2015, tem se orientado para a construção de um sistema de Justiça Multiportas. Nesse modelo, a indicação do método ou técnica mais adequada para a solução de cada conflito torna-se central, representando uma significativa mudança de paradigma. O Judiciário, assim, transita de um mero espaço de julgamento para um local de efetiva resolução de disputas, onde o foco se direciona para a oferta de uma solução que satisfaça as partes envolvidas, indo além do julgamento de um caso (Da Cunha, 2020). Neste sentido, pontua Leonardo Carneiro da Cunha (2020, p. 141-142):

O direito brasileiro, a partir da Resolução 125, de 2010, do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, construiu um sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o método ou técnica mais adequada para a solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de julgamento apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado.

A Resolução nº 125/2010 consagrou, de forma revolucionária e paradigmática, uma política pública instituída pelo Poder Judiciário brasileiro com o objetivo de expandir significativamente os serviços prestados à sociedade, visando conter o crescimento dos conflitos através da disseminação da cultura da pacificação social, em oposição à tradicional cultura do litígio. Para isso, foi criado o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) como unidade jurisdicional de primeiro grau, especialmente na fase pré-processual, garantindo o contato direto com o jurisdicionado e visando atender aos princípios constitucionais de acesso à justiça, razoável duração do processo, dignidade da pessoa humana e supremacia do interesse público (Reis, 2022).

Nessa direção, destaca-se que a Resolução CNJ nº 125/2010 tem por objetivo garantir o acesso à justiça na perspectiva de uma ordem jurídica justa, a modificar da mentalidade dos operadores do Direito e das partes em relação aos métodos consensuais e garantir a qualidade dos serviços prestados pelos conciliadores e mediadores. Para tanto, estabeleceu três pilares estruturantes: a centralização das estruturas judiciárias através dos CEJUSCs, a capacitação adequada dos profissionais envolvidos e o acompanhamento estatístico detalhado das ações implementadas (Reis, 2024).

A Resolução nº 125/2010 do CNJ também tem como meta aprimorar a prestação jurisdicional. Ao promover métodos autocompositivos, estabelece a "eficiência operacional" e o "acesso ao sistema de Justiça" como objetivos estratégicos do Poder Judiciário. Assim, a resolução visa a organizar, em âmbito nacional, tanto os serviços prestados nos processos judiciais quanto os que podem ser oferecidos mediante outros mecanismos consensuais de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação (CNJ, 2010).

A política pública estabelecida pelo CNJ, portanto, vai além de uma simples recomendação, estabelecendo diretrizes claras para a criação e o funcionamento de estruturas de apoio. O Art. 7º da Resolução 125/2010 determina que os tribunais deverão criar os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs), e o Art. 8º dispõe que os NUPEMECs deverão instalar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Os CEJUSCs, como unidades do Poder Judiciário, são

responsáveis por realizar sessões e audiências de conciliação e mediação, e desenvolver programas para auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. Essa criação de órgãos visa a implementação prática e a disseminação dos métodos consensuais em todo o território nacional, garantindo a uniformidade e a qualidade na sua aplicação.

A Resolução CNJ nº 125/2010 representa uma política pública robusta e inovadora que visa transformar radicalmente o tratamento dos conflitos no Judiciário brasileiro, fomentando uma cultura de pacificação social em substituição à cultura litigiosa tradicional (Reis, 2024). Não obstante os desafios enfrentados em sua implementação, especialmente em termos de resistência institucional e necessidade contínua de capacitação, é inegável seu impacto positivo na modernização do sistema de justiça, oferecendo alternativas eficazes, rápidas e adequadas para a solução das demandas sociais.

Se, por um lado, a Resolução CNJ nº 125/2010 delinea o marco normativo e a política pública nacional de tratamento adequado dos conflitos, por outro, sua efetividade depende da criação de uma infraestrutura estável e capilarizada que a torne exequível no cotidiano forense. A passagem desse plano principiológico para o organizacional se concretiza justamente na conformação dos NUPMECs e dos CEJUSCs, estruturas institucionais encarregadas de implementar, coordenar e difundir os métodos consensuais em âmbito local, cujo desenho e funcionamento serão examinados no subtópico seguinte.

3.3.2 Estrutura e funcionamento dos CEJUSCs e dos NUPMECs

A consolidação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, instituída pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), demandou a criação de estruturas específicas para a sua implementação em todo o território nacional. A organização desse sistema se estruturou sobre três pilares institucionais interligados: o próprio CNJ, os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPMECs) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), compondo um modelo hierarquizado e articulado de atuação institucional.

No topo dessa estrutura, o CNJ exerce funções normativas, de coordenação e de fiscalização. Dentre suas atribuições estão o estabelecimento de diretrizes nacionais para a política de tratamento adequado dos conflitos, a promoção de cooperação com instituições públicas e privadas e o desenvolvimento de parâmetros curriculares para capacitação dos agentes envolvidos com a mediação e conciliação, conforme previsto no art. 6º da Resolução nº 125/2010. Essa atuação nacional permite a padronização dos procedimentos e o fomento de

boas práticas, além de garantir supervisão efetiva sobre os órgãos vinculados à política.

No plano intermediário, os NUPEMECs representam o núcleo executivo dessa política em âmbito local. Cada tribunal é responsável por instituir seu respectivo Núcleo, cuja função central é adaptar e desenvolver a política nacional às peculiaridades regionais, além de promover a instalação, gestão e fiscalização dos CEJUSCs. A eles também compete organizar o cadastro de mediadores e conciliadores, estabelecer critérios para sua remuneração e garantir a formação continuada dos profissionais envolvidos. A Resolução nº 125, em seu art. 7º, descreve detalhadamente essas atribuições, ressaltando o papel dos NUPEMECs como articuladores entre o CNJ e os Centros, e como agentes promotores da efetividade das práticas consensuais.

Na base dessa estrutura encontram-se os CEJUSCs, concebidos como a unidade de primeiro grau mais recente do Judiciário brasileiro, com atuação direta junto à sociedade. Previstos no art. 8º da Resolução nº 125 e regulamentados também por normas complementares como a Resolução nº 219/2016 (alterada pela Resolução nº 282/2019), os CEJUSCs são responsáveis pela realização e gestão de sessões de conciliação e mediação, tanto na fase pré-processual quanto no curso de processos judiciais. Além disso, oferecem atendimento e orientação ao cidadão, promovendo o acesso à ordem jurídica justa.

Conforme destaca Reis (2024), o modelo de funcionamento dos CEJUSCs baseia-se na lógica do tribunal multiportas, adotando métodos consensuais de solução de conflitos conforme a natureza e especificidade de cada caso. Os Centros devem realizar uma triagem adequada do conflito, direcionando-o ao método mais eficiente, seja mediação, conciliação ou outro instrumento, assegurando celeridade, adequação e efetividade. O Código de Processo Civil de 2015 incorporou essa estrutura no art. 165 e seguintes, tornando obrigatória a criação dos CEJUSCs pelos tribunais e reconhecendo a especificidade da atuação de conciliadores e mediadores.

O relevante papel institucional dos CEJUSCs foi reconhecido pelo CNJ no Art. 2º, II, da Resolução CNJ nº 219/2016, com redação dada pela Resolução CNJ nº 282/2019, no qual se conferiu aos centros o status de unidades judiciárias de primeiro grau, ao lado de varas, juizados, turmas recursais e zonas eleitorais, integrando formalmente a estrutura organizacional do Poder Judiciário.

O funcionamento dos CEJUSCs, portanto, não se limita à condução de sessões de conciliação e mediação, mas abrange programas de cidadania, educação em direitos e orientação jurídica, ampliando sua atuação para além da resolução de litígios individualizados.

A regulamentação específica dos NUPEMECs também merece atenção. O art. 7º da Resolução nº 125/2010 confere-lhes atribuições estratégicas que incluem não apenas a gestão interna, mas também a articulação institucional com entidades externas e a celebração de convênios. Essa atuação transversal fortalece a integração da política pública de tratamento adequado de conflitos com outras esferas da administração pública e da sociedade civil, promovendo sinergia entre o Judiciário e os demais atores do sistema de justiça.

Além disso, a atuação dos CEJUSCs e NUPEMECs se materializa também por meio de programas de formação e capacitação, como os promovidos pelo CNJ através do CEJUD e do ConciliaJud, que visam qualificar permanentemente os conciliadores, mediadores e servidores, assegurando a qualidade técnica e ética dos serviços prestados. Esses instrumentos formativos cumprem papel essencial na difusão da cultura da paz e na consolidação da política pública em questão.

Vale destacar que a expansão dos CEJUSCs está intrinsecamente ligada ao fortalecimento do modelo multiportas no Brasil. Como observa Reis (2024), a institucionalização dessas estruturas marca o reconhecimento de que não há uma única forma adequada para tratar todos os conflitos, exigindo-se análise individualizada e seleção do método mais apropriado para cada situação. Essa lógica reforça o compromisso com a efetividade do acesso à justiça em sua dimensão substancial, promovendo soluções que sejam, além de céleres, equânimes e satisfatórias.

Nesse trilhar, resta compreender de que modo esse desenho institucional dialoga com a estrutura normativa do processo civil, em especial com o Código de Processo Civil de 2015, que incorpora, em seu núcleo de normas fundamentais, a lógica da Justiça Multiportas e a diretriz da adequação. É justamente essa articulação entre política judiciária e codificação processual que passa a ser objeto do tópico seguinte.

3.3.3 O tratamento adequado dos conflitos no CPC/2015

A consagração da Justiça Multiportas no Código de Processo Civil de 2015 representa uma inflexão paradigmática no tratamento dos conflitos jurídicos no Brasil. Os §§ 2º e 3º do art. 3º, localizados no capítulo das normas fundamentais do processo, não apenas indicam a abertura do sistema à consensualidade, mas funcionam como normas estruturantes de um modelo que se orienta pela pluralidade de técnicas de solução de disputas, superando a centralidade exclusiva da jurisdição estatal (Didier Jr.; Fernandez, 2023b). De forma sintomática, o CPC deixa de tratar o processo apenas como veículo para o exercício da função

jurisdicional, para reconhecê-lo como método de solução de problemas jurídicos, que pode ou não se realizar por meio da heterocomposição judicial. Ao refletir a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, introduzida pela Resolução CNJ nº 125/2010, a codificação processual civil de 2015 marca a transição da denominada cultura da sentença para a cultura da paz⁷.

Durante décadas, o processo civil brasileiro operou sob a lógica da centralidade do processo estatal, centrado nos conceitos de ação, jurisdição, defesa e sentença. Essa concepção teórica, refletida no CPC de 1973, entendia a solução de litígios como tarefa exclusiva dos juízes e tribunais. No entanto, a partir das décadas de 1970 e 1980, essa compreensão começou a ser abalada pelo reconhecimento de que meios autocompositivos e outros meios heterocompositivos, como a arbitragem, também poderiam se revelar idôneos para a resolução de crises de colaboração na realização do direito material (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2014). O art. 3º, § 3º, do CPC/2015 materializa essa transformação, ao prever expressamente o uso da mediação, conciliação e outros métodos adequados de solução consensual de conflitos, conforme a natureza da controvérsia, reforçando a necessidade de adaptar o procedimento ao tipo de litígio a ser resolvido.

No mesmo sentido, a doutrina aponta a existência de diversas técnicas que funcionam como equivalentes jurisdicionais, capazes de tutelar direitos ainda que não constituam, formalmente, jurisdição. São exemplos a autotutela, a autocomposição e a atuação de tribunais administrativos (Didier Jr.; Fernandez, 2023b). Esses instrumentos, embora não definitivos, cumprem papel relevante na certificação de situações jurídicas e resolução de disputas, mantendo-se sujeitos ao controle judicial.

A diretriz da adequação constitui, portanto, fundamento essencial do modelo multiportas consagrado pelo legislador. A própria existência desse sistema se justifica pela necessidade de oferecer soluções adequadas aos diferentes problemas jurídicos apresentados pela sociedade. A escolha do meio mais apropriado deve levar em conta diversos fatores, como a aptidão para a resolução do litígio, o comportamento e o interesse das partes, o custo e o tempo envolvidos, a natureza do objeto em disputa, a urgência e a eficiência institucional. O desenvolvimento do modelo multiportas, assim, responde tanto a uma dificuldade estrutural do Judiciário em absorver toda a demanda quanto ao reconhecimento jurídico-sociológico de que diferentes litígios demandam tratamentos distintos, sendo insuficiente a resposta uniforme da jurisdição estatal (Didier Jr.; Fernandez, 2023b).

⁷ Cf. WATANABE, K. Cultura da sentença e cultura da pacificação. Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 65-73.

Essa compreensão mais ampla do tratamento dos conflitos repercute diretamente na noção de acesso à justiça. Conforme destacam Didier Jr. e Fernandez (2023b), o direito de acesso à justiça, à luz da terceira onda descrita por Cappelletti e Garth, deve ser interpretado como direito à solução adequada, efetiva e proporcional, e não meramente como direito à sentença judicial. O Judiciário, nesse novo cenário, passa a ser uma alternativa entre outras, e não a via preferencial. Nessa linha, a promoção da autocomposição passa a ser vista como exercício de cidadania e expressão democrática. O § 2º do art. 3º simboliza uma reconfiguração cultural relevante, ao estabelecer que o Estado deve promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, exigindo inclusive a criação de normas e estruturas que favoreçam essa diretriz.

Além da estrutura normativa, o CPC estabelece um corpo de normas voltadas à regulamentação e estímulo da atuação dos conciliadores e mediadores. Os artigos 149 e 165 a 175 do Código atribuem a esses profissionais a qualidade de auxiliares da justiça, submetendo-os aos deveres de imparcialidade e sujeição às regras de impedimento e suspeição. Do mesmo modo, CPC direciona e define que a conciliação, segundo o § 2º do art. 165, é adequada para conflitos pontuais, sem vínculo anterior entre as partes, como os que envolvem relações consumeristas e empresariais, enquanto que a mediação, conforme o § 3º, é destinada a situações em que haja relação continuada, com enfoque no restabelecimento do diálogo e na construção conjunta da solução, sendo particularmente indicada para litígios familiares, escolares e comunitários (CPC, 2015).

Em complemento, o art. 334 do CPC instituiu, como regra geral do procedimento comum, a realização de audiência inaugural de conciliação ou mediação antes da apresentação da contestação. Essa norma, de natureza cogente, visa estabelecer um espaço inicial de diálogo entre as partes, evitando a formação prematura do litígio. Trata-se de significativa alteração do modelo anterior, em que a audiência, quando ocorria, era designada apenas após a fase de réplica, muitas vezes após anos de tramitação. Contudo, apesar de sua importância, juízes frequentemente dispensam a audiência sem justificativa legal, comprometendo os objetivos idealizados pelo legislador. (Navarro, 2024).

Além da autocomposição judicial, o CPC também reconhece e estimula a prática da mediação e da conciliação no âmbito extrajudicial. Exemplo disso é a possibilidade de a transação firmada por conciliador ou mediador credenciado poder ser homologada judicialmente, nos termos do art. 515, inc. III, do CPC, constituindo título executivo judicial. Alternativamente, nos termos do art. 784, IV, pode ser reconhecida como título executivo extrajudicial.

Como resultado, a Justiça Multiportas representa uma reestruturação do sistema processual brasileiro, comprometida com a promoção de soluções mais efetivas, econômicas e adequadas aos diversos tipos de conflito. Desse modo, a consensualidade é elevada à categoria de política pública, e o processo civil passa a ser compreendido como instrumento que deve privilegiar o método mais adequado ao caso, com participação ativa das partes e com atenção às condições concretas da controvérsia. Nesse sentido, conforme observam Didier Jr. e Fernandez (2023b, p. 149-150):

Ao determinar que o “Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, o art. 3º, § 2º, do CPC assegura ao cidadão um direito ao estabelecimento de normas de organização e procedimento compatíveis com o estímulo à autocomposição, exigível perante todos os entes estatais, nas esferas legislativa, judiciária, administrativa e controladora. Além do dever de estruturação do procedimento em condições favoráveis à autocomposição, o que pode incluir, por exemplo, a previsão de sanções premiais processuais, os poderes públicos devem conceber arranjos institucionais que facilitem o alcance desse resultado.

Essa diretriz normativa, ao exigir mudança de postura institucional e cultural, demanda também que os sujeitos processuais, juízes, advogados, membros do Ministério Público e Defensoria Pública, estejam comprometidos com o efetivo cumprimento das normas do CPC. A realização da audiência do art. 334, a estruturação adequada dos CEJUSCs, a capacitação dos facilitadores e a valorização da autocomposição não devem ser vistas como elementos acessórios, mas como expressão direta do novo modelo de justiça comprometido com a eficiência, participação e paz social.

Nesse quadro, a Resolução CNJ nº 125/2010 e o CPC/2015 conformam um verdadeiro microsistema de tratamento adequado dos conflitos, no qual a jurisdição estatal deixa de ocupar posição exclusiva para integrar um arranjo plural de técnicas e instâncias vocacionadas à solução de controvérsias. Porém, é fundamental verificar como esse microsistema vem sendo progressivamente ampliado para além das estruturas centrais do Judiciário, seja pela atuação de órgãos administrativos, seja pela incorporação de instrumentos extrajudiciais. É essa expansão, em direção a um ecossistema cada vez mais diversificado de portas e sujeitos, que será analisada no subtópico seguinte, dedicado à ampliação do sistema multiportas.

3.3.4 Ampliação do sistema multiportas

A consolidação do modelo multiportas no Brasil representa não apenas uma mudança paradigmática na forma de compreender a jurisdição, mas também a paulatina

institucionalização de um ecossistema diversificado de meios adequados de solução de conflitos. O que se observa é a ampliação das “portas” de entrada ao sistema de justiça, muitas das quais se localizam fora do próprio Poder Judiciário, revelando uma progressiva superação da centralidade exclusiva da sentença como resposta estatal ao conflito. Essa expansão se expressa tanto em inovações legislativas, quanto em políticas institucionais. Trata-se de uma reconfiguração do acesso à justiça, agora alicerçado na ideia de adequação do meio ao conflito e na valorização da consensualidade como método preferencial de composição das controvérsias.

A consolidação do sistema multiportas no Brasil se deu por meio de uma série de iniciativas normativas e institucionais que demonstram a evolução de um modelo tradicional de jurisdição para um arranjo mais plural e integrado de resolução de conflitos. A estruturação dessa lógica não se limita à criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSCs), mas se estende a múltiplos campos da atuação estatal e extrajudicial, revelando um movimento mais abrangente de valorização do tratamento adequado dos conflitos.

Uma das primeiras iniciativas institucionais que evidenciam essa abertura para múltiplas formas de tratamento dos conflitos foi a criação dos Juizados Especiais, por meio da Lei nº 9.099/1995. Com base nos princípios da simplicidade, oralidade, economia processual e celeridade, os Juizados foram concebidos como espaços de resolução de causas de menor complexidade, com ênfase na conciliação e no protagonismo das partes. Inserem-se, assim, no sistema multiportas como canais simplificados e acessíveis de tutela jurisdicional, que democratizam o acesso à justiça formal e promovem uma resposta mais ágil e menos onerosa aos litígios do cotidiano. O modelo dos Juizados inspirou posteriores reformas estruturais no Judiciário, especialmente quanto ao fortalecimento da cultura da autocomposição e à busca por formas procedimentais mais adequadas aos conflitos de baixa complexidade.

Outro exemplo relevante de ampliação institucional é a incorporação da Justiça Restaurativa ao sistema jurídico brasileiro, a partir da Resolução CNJ nº 225/2016, demonstrando uma opção institucional pelas práticas restaurativas baseadas no diálogo, na responsabilização voluntária e na recomposição dos vínculos sociais.

A atuação dos órgãos administrativos e tribunais especializados também ilustra essa expansão institucional do tratamento adequado dos conflitos. No âmbito tributário, por exemplo, destacam-se os conselhos de contribuintes, como o Conselho de Administração de Recursos Fiscais - CARF, que exercem função de julgamento de litígios entre particulares e a Fazenda Pública, mediante rito próprio e estrutura técnica especializada. Em matéria disciplinar, os conselhos profissionais e as corregedorias internas das instituições públicas

exercem papel importante na heterocomposição administrativa. Ainda, as agências reguladoras e os órgãos da administração direta têm desenvolvido instrumentos internos de conciliação e negociação, conferindo efetividade ao princípio da eficiência administrativa e reduzindo o ingresso de demandas judiciais desnecessárias. Esses espaços administrativos representam portas legítimas de resolução de conflitos e integram, de forma articulada, o modelo multiportas adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

No âmbito dos direitos difusos e coletivos, os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrados pelo Ministério Público configuram outro instrumento relevante. Com fundamento na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), os TACs viabilizam a solução extrajudicial de conflitos em áreas sensíveis como meio ambiente, direitos do consumidor, patrimônio histórico e urbanismo. Por meio da consensualidade, o TAC busca prevenir ou corrigir lesões a interesses transindividuais, fixando obrigações de fazer ou não fazer que podem ser exigidas judicialmente em caso de descumprimento. Assim, constitui uma importante “porta” de acesso à justiça no plano coletivo, ao permitir que o próprio órgão ministerial atue na mediação e na composição de interesses, com respaldo legal e força executiva, mecanismo eficaz de prevenção de litígios e concretização dos direitos fundamentais coletivos, inserindo-se de modo orgânico na lógica do sistema multiportas.

Paralelamente, nota-se a valorização de instrumentos extrajudiciais e digitais de resolução de conflitos em esferas específicas, como o direito tributário, previdenciário e do consumidor. Experiências como o uso da plataforma *consumidor.gov.br*, promovida pela Secretaria Nacional do Consumidor, ou os programas de transação tributária da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, revelam um movimento deliberado de desjudicialização e racionalização do tratamento das controvérsias. A integração desses mecanismos às políticas públicas de acesso à justiça representa não apenas a ampliação de portas formais, mas também a inclusão de tecnologias e formatos compatíveis com as dinâmicas sociais contemporâneas.

Ao final desse panorama, cumpre mencionar que as serventias extrajudiciais também passaram a ocupar papel relevante na ampliação das portas de acesso à justiça. Embora esse tema seja aprofundado no tópico seguinte, é oportuno registrar que os serviços notariais e de registro, a partir da Lei nº 11.441/2007 e da Resolução CNJ nº 35/2007, foram gradualmente incorporados ao microsistema multiportas, com competência para lavrar divórcios, inventários, escrituras de usucapião, bem como atuar em mediações e conciliações extrajudiciais. Nesse contexto, os cartórios não apenas desafogam o Judiciário, mas também assumem função ativa na prestação de soluções céleres, seguras e consensuais, com respaldo jurídico e controle administrativo.

3.4 As serventias extrajudiciais no Sistema Multiportas

A consolidação do modelo multiportas no Brasil encontra nas serventias extrajudiciais uma das suas expressões mais relevantes. Tradicionalmente associadas à prática de atos notariais e registrais, essas unidades vêm sendo progressivamente se consolidando como verdadeiras "portas" de acesso à justiça, contribuindo significativamente para o processo de desjudicialização e para a democratização da justiça. Esse movimento é fruto tanto da ampliação normativa de suas atribuições quanto do reconhecimento social e institucional da sua capilaridade, eficiência e potencialidade.

A presença das serventias extrajudiciais em todos os municípios brasileiros representa um importante diferencial em relação à estrutura do Poder Judiciário, cuja abrangência territorial é notoriamente inferior. Como observa Navarro (2024), os cartórios oferecem uma estrutura física e pessoal que proporciona maior simplicidade, menos burocracia e, sobretudo, mais proximidade com a população, o que fortalece a confiança e reduz a intimidação geralmente associada ao ambiente judicial. Essa presença local, aliada à credibilidade dos delegatários, dotados de fê pública e em geral bem inseridos nas comunidades, torna as serventias instâncias especialmente vocacionadas para a absorção de atribuições antes concentradas no Judiciário.

Essa aproximação com a sociedade tem se refletido na transferência progressiva de atividades para o âmbito extrajudicial. Exemplos paradigmáticos dessa transformação são a habilitação de casamento, o divórcio consensual, o inventário e a partilha de bens, bem como a usucapião e a alteração de nome e gênero. Tais deslocamentos normativos não apenas desburocratizam procedimentos, como também promovem o empoderamento dos sujeitos, que passam a ter mais autonomia na condução de suas questões jurídicas (Navarro, 2024). Além disso, a prestação de serviços pelas vias digitais, intensificada especialmente após a pandemia, ampliou o alcance dos serviços notariais e registrais e reforçou a transparência e a eficiência da atividade extrajudicial.

A atuação das serventias no contexto da Justiça Multiportas não se esgota na simples transferência de competências antes judiciais. A sua incorporação ao sistema multiportas representa uma mudança paradigmática na compreensão do acesso à justiça. Se, nas décadas seguintes à Constituição de 1988, prevaleceu uma visão centrada na superação de obstáculos ao ingresso no Poder Judiciário, hoje esse conceito assume feições mais amplas e sofisticadas. É necessário considerar não apenas o acesso aos tribunais, mas também a prevenção dos litígios e a escolha do método mais adequado para sua resolução, tendo como critério

norteador o princípio da adequação (Hill; Coêlho, 2022).

É nesse contexto que se afirma o papel coprotagonista das serventias extrajudiciais na nova configuração democrática do sistema de justiça. O Enunciado 707 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, aprovado em 2022, reconhece expressamente a integração das serventias e dos comitês de resolução de disputas ao sistema multiportas brasileiro. Tal reconhecimento insere as serventias em um espaço de colaboração institucional com outros componentes do sistema, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Advocacia, favorecendo uma atuação coordenada e voltada à resolução adequada dos conflitos (Hill; Coêlho, 2022).

Além disso, o Conselho Nacional de Justiça tem reconhecido e estimulado o protagonismo das serventias extrajudiciais. A Resolução nº 350/2020, por exemplo, estabelece a cooperação jurídica interinstitucional, prevendo expressamente a possibilidade de colaboração entre serventias e órgãos judiciais para a prática de diversos atos, como comunicações, instrução probatória e efetivação de medidas consensuais. O Enunciado nº 125 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios reforça essa diretriz, autorizando a prática de atos de cooperação por serventias extrajudiciais, fortalecendo o modelo cooperativo que caracteriza o sistema multiportas.

Contudo, para o pleno aproveitamento dessas potencialidades, é essencial o aprofundamento teórico acerca do regime jurídico das serventias, que tem origem no artigo 236 da Constituição Federal e foi regulamentado pela Lei nº 8.935/1994. Essa legislação estabelece os contornos fundamentais da atividade notarial e registral, destacando atributos como a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Tais características justificam a crescente confiança social nesses serviços e sua aptidão para integrar um sistema de justiça plural, aberto e dinâmico.

Essa perspectiva é corroborada por Didier e Fernandez (2023a), para quem as serventias extrajudiciais representam não apenas uma "porta" adicional no sistema multiportas, mas uma verdadeira reconfiguração do papel desses entes no panorama jurídico nacional. A partir da promulgação da Lei nº 11.441/2007, que permitiu a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais na via administrativa, os cartórios passaram a exercer uma função resolutiva própria, deixando de ser apenas instrumentos auxiliares do Judiciário. Essa transformação foi aprofundada com o CPC/2015 e com os diversos provimentos e resoluções editados pelo CNJ, como o Provimento nº 65/2017 (usucapião extrajudicial), que evidencia a integração entre o processo judicial e a via extrajudicial, inclusive com aproveitamento recíproco de atos e provas.

A atuação integrada e coordenada das serventias com outros entes do sistema permite o desenvolvimento de soluções jurídicas construídas de forma articulada, respeitando-se as garantias dos métodos empregados. Conforme assinalam Didier e Fernandez (2023a), a recente regulamentação do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) e a ampliação de atribuições por leis como a nº 14.382/2022 confirmam o potencial das serventias como instrumentos de efetivação do acesso à justiça. Desse modo, a possibilidade de aproveitamento recíproco de atos entre as vias judicial e extrajudicial, tal como previsto no art. 2º do Provimento nº 65/2017 e no art. 2º da Resolução nº 35/2007 do CNJ, é um exemplo claro do caráter interconectado e sinérgico do modelo multiportas.

O papel das serventias extrajudiciais no sistema multiportas transcende a mera execução de atos desjudicializados: trata-se de instituições que, articuladas com os demais atores do sistema de justiça, oferecem respostas céleres, seguras e socialmente acessíveis, especialmente em regiões pouco alcançadas pela infraestrutura judicial. Sua capilaridade, credibilidade institucional e capacidade de adaptação tecnológica consolidam-nas como uma das portas mais relevantes da arquitetura multiportas brasileira. É a partir desse quadro que se justifica o aprofundamento, no capítulo seguinte, da análise sobre a ampliação das atribuições das serventias notariais no contexto da desjudicialização, investigando como a transferência de competências originalmente judiciais para o extrajudicial se relaciona com a racionalidade do modelo multiportas e com as garantias processuais fundamentais.

4 A AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS SERVENTIAS NOTARIAIS NO CONTEXTO DA DESJUDICIALIZAÇÃO

4.1 A Natureza Pública do Serviço e a Delegação da Atividade Notarial e Registral

A Constituição Federal de 1988 promoveu um redesenho substancial do regime jurídico das serventias extrajudiciais, conferindo-lhes um caráter peculiar: embora sejam exercidas em caráter privado, constituem serviço público delegado pelo Estado. O art. 236 da Constituição dispõe que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público”. Tal disposição é interpretada como a consagração de um modelo híbrido, em que coexistem os elementos da atividade privada com os deveres e obrigações próprios da função pública.

Os serviços notariais e de registro integram a categoria de funções exercidas por particulares em colaboração com o Poder Público, sem vínculo empregatício e com ou sem remuneração. Tais agentes atuam por delegação estatal, exercendo função pública em nome próprio, sob fiscalização permanente do Estado e sendo remunerados diretamente pelos usuários dos serviços, e não pelos cofres públicos (Di Pietro, 2022).

O modelo brasileiro, assim, vincula a atividade notarial e de registro à figura da delegação estatal, reforçando a necessidade de profissionalização, responsabilidade objetiva e controle disciplinar por parte do Poder Judiciário. Navarro (2024) destaca que a desjudicialização das atividades registras e notariais responde a um movimento global de reorganização das funções estatais, voltado à racionalização do Judiciário e à valorização das soluções extrajudiciais de conflitos. Nesse contexto, a opção do constituinte de 1988 revela-se não apenas moderna, mas coerente com a lógica de eficiência, economicidade e capilaridade dos serviços públicos, especialmente quando se reconhece que tais serventias acompanham o cidadão nos principais momentos de sua vida civil, do nascimento à morte.

De acordo com Souza (2022), a escolha do constituinte pelo modelo de delegação implicou a adoção de um instrumento de direito administrativo mediante o qual o Estado atribui a particulares a execução de atividades de sua titularidade, mantendo, entretanto, o controle por meio da fiscalização exercida pelo Poder Judiciário. O autor explica que os delegatários são “particulares que, ao desempenhar funções que caberiam ao Estado, colaboram com a administração pública, sem se enquadrar na definição de funcionário público” (Souza, 2022, p. 30). Todavia, tal natureza híbrida não os exime de responsabilidades típicas de agentes públicos. Exatamente em razão dessa atividade pública

dos serviços exercidos pelos delegatários, os notários e registradores são considerados funcionários públicos para efeitos penais, consoante o disposto no art. 327 do Código Penal, que estende essa qualificação àqueles que exerçam, “ainda que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, emprego ou função pública”.

Além disso, a natureza pública dos serviços notariais e de registro confere aos delegatários posição equiparada à de autoridades públicas para fins de controle judicial de seus atos. Nessa direção, a jurisprudência reconhece que o exercício de funções públicas com poder de decisão caracteriza autoridade coatora para fins de mandado de segurança⁸.

A regulamentação infraconstitucional da matéria veio com a edição da Lei nº 8.935/1994, conhecida como Lei dos Notários e Registradores, que dispõe sobre a natureza e os fins dos serviços, os titulares e seus prepostos, o ingresso na atividade, a responsabilidade civil e criminal, os direitos e deveres, bem como sobre a fiscalização e penalidades aplicáveis. A referida lei define a natureza pública dos serviços notariais e registrais, ainda que prestados por particulares: “São os notários e registradores profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro” (Lei nº 8.935/1994, art. 3º).

No tocante ao ingresso na atividade, a Constituição estabeleceu a obrigatoriedade de concurso público de provas e títulos, conforme o §3º do art. 236. A norma constitucional foi regulamentada pela Lei nº 8.935/1994, que em seu art. 14 prevê: “O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos”. Essa exigência reafirma a natureza pública da função delegada, impondo um processo seletivo que prestigia a impessoalidade, como forma democrática de ingresso na atividade, promovendo a seleção com base na competência técnica dos candidatos.

A respeito da disciplina dos serviços notariais e de registro, Meirelles e Filho (2015, p. 511) reforçam que a delegação é feita pelo Poder Judiciário, a quem cabe, também, a competência exclusiva para sua fiscalização. Essa atividade de fiscalização, que compreende o exercício do poder de polícia, legitima a cobrança de taxas e permite o controle sobre a qualidade e regularidade dos serviços prestados à população. Os autores destacam ainda que o serviço notarial e de registro é próprio do Estado, “uma vez que tem por finalidade assegurar autenticidade, segurança jurídica, eficácia e publicidade aos assentos, atos, negócios e declarações dos registros e/ou das notas, todos com fé pública”.

⁸ Esse entendimento foi consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal por meio Súmula, segundo a qual: “Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial”.

Nesse sentido, Guércio e Guércio Neto (2023) observam que o modelo de delegação adotado pelo constituinte de 1988 não apenas promove maior capilaridade e efetividade na prestação dos serviços públicos, mas também constitui mecanismo de desconcentração administrativa, permitindo ao Estado alcançar com maior eficiência localidades onde a presença do Poder Judiciário é reduzida ou inexistente. Essa forma de organização, segundo o autor, atende à lógica da subsidiariedade, pois transfere a execução de atividades estatais para particulares qualificados, sem que isso represente renúncia ao controle, à normatização ou à titularidade do serviço por parte do Poder Público. Em outras palavras, a delegação representa um modelo híbrido que associa a natureza pública da função à gestão privada, conservando-se, contudo, o interesse público como núcleo de sua conformação jurídica.

O modelo instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.935/1994 traduz uma forma de gestão compartilhada entre o Estado e os particulares, em que estes atuam como delegatários de funções públicas essenciais à cidadania e à segurança jurídica. A conformação constitucional dos serviços extrajudiciais revela uma opção clara pela desestatização da execução, sem, contudo, abrir mão do controle público rigoroso, que se concretiza pela exigência de concurso, regulação normativa, fiscalização disciplinar e responsabilidade funcional. Trata-se de um regime peculiar, que alia a técnica e agilidade da iniciativa privada com os princípios e exigências próprias da administração pública.

A compreensão do regime constitucional das serventias, entretanto, somente se completa quando se examina o arcabouço infraconstitucional que disciplinou a execução prática dessa função pública delegada. Após estabelecer os contornos estruturais do modelo no art. 236 da Constituição, o legislador ordinário formulou um microssistema normativo próprio, voltado a regular a organização interna das serventias, o regime de ingresso, as responsabilidades e a técnica notarial e registral. É nesse conjunto de normas que se inicia com a Lei nº 8.935/1994 e se expande por legislação especial, provimentos do CNJ e códigos de normas estaduais, que se delineiam, com precisão, os contornos operacionais e funcionais da atividade extrajudicial, permitindo compreender seu papel institucional no processo de desjudicialização.

4.2 Regulamentação Infraconstitucional

Uma vez delineada a natureza jurídica das serventias extrajudiciais, impõe-se examinar o regime infraconstitucional que concretiza essa função pública. A regulamentação da atividade notarial e registral não se circunscreve a um único diploma, mas se estrutura em

um verdadeiro microssistema normativo que articula leis federais, provimentos do Conselho Nacional de Justiça e normas das Corregedorias estaduais. Essa rede normativa, altamente especializada e tecnicamente refinada, confere homogeneidade, segurança e racionalidade ao serviço, ao mesmo tempo em que permite adaptações locais e inovações decorrentes do movimento de desjudicialização.

A disciplina normativa das serventias extrajudiciais no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se estruturada em um verdadeiro microssistema jurídico infraconstitucional, composto por leis federais, normas administrativas e atos normativos das Corregedorias de Justiça. Embora a Lei nº 8.935/1994 constitua o diploma central de regência da atividade notarial e registral, sua interpretação e aplicação demandam o diálogo com outras fontes normativas, como a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), o Código de Processo Civil, o Código Civil e os provimentos expedidos pela Corregedoria Nacional de Justiça, no exercício de sua função regulamentar. Esse conjunto normativo evidencia a complexidade e a especialização das atividades exercidas pelos delegatários, exigindo constante atualização normativa e adequada compreensão da conformação jurídica da função pública delegada (Loureiro, 2021).

A principal regulamentação infraconstitucional da matéria foi estabelecida pela Lei nº 8.935/1994, que se consolidou como marco normativo essencial para a organização e funcionamento das serventias extrajudiciais. Conhecida como Lei dos Notários e Registradores, essa norma regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre a forma de delegação, os requisitos para ingresso mediante concurso público, os direitos e deveres dos titulares, as regras de responsabilidade civil, penal e administrativa, bem como os mecanismos de fiscalização exercidos pelo Poder Judiciário. Embora trate conjuntamente dos notários e dos registradores, a lei contempla funções distintas e regidas por microssistemas próprios, o direito notarial e o direito registral, circunstância que, por vezes, tem provocado imprecisões na doutrina e na jurisprudência. Por isso, a adequada aplicação da norma exige a identificação precisa das especificidades que caracterizam cada uma dessas funções, tanto no plano teórico quanto na prática profissional.

A Lei nº 8.935/1994, logo em seu art. 1º, define os serviços notariais e de registro como atividades de organização técnica e administrativa destinadas a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Ainda que exercidas por particulares, essas funções são dotadas de fé pública e possuem natureza pública, como também já previsto no art. 3º da mesma norma. Tal concepção reafirma o caráter híbrido da atividade delegada, em que os delegatários, embora atuando em nome próprio, exercem função pública por

delegação do Estado.

Meirelles (2015) destaca que os serviços notariais e registrais “são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”, conforme o art. 236 da Constituição e o art. 32 do ADCT. Essa delegação é formalizada pelo Poder Judiciário, a quem também compete a fiscalização, vista como exercício do poder de polícia. O autor esclarece que a cobrança de emolumentos pelos serviços prestados se legitima por essa natureza pública, mesmo sendo o pagamento efetuado diretamente pelos usuários e não pelo Estado. Ainda segundo Meirelles (2015), tais serviços visam garantir a autenticidade, segurança jurídica, eficácia e publicidade dos atos, negócios e declarações lavrados pelos delegatários.

Loureiro (2021) aprofunda essa perspectiva ao analisar a Lei nº 8.935/1994 em articulação com a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) e outras normas esparsas, formando o que denomina de microssistemas jurídicos. Segundo o autor, tais microssistemas possuem coesão normativa e disciplinam de forma autônoma os direitos notarial e registral. Ressalta-se que, embora a lei se refira conjuntamente às duas atividades, trata-se de funções e profissões distintas, com competências e atribuições próprias previstas em diferentes dispositivos legais.

As disposições aplicáveis de forma geral aos notários e registradores estão reunidas no Título II da Lei nº 8.935/1994, que trata de aspectos como o ingresso na atividade, a forma de exercício privado, as responsabilidades funcionais, os impedimentos legais, os direitos e deveres dos delegatários, os mecanismos de fiscalização e as hipóteses de extinção da delegação. Por sua vez, as competências específicas de cada uma dessas atividades encontram-se disciplinadas nas Seções II e III do Capítulo II da mesma lei. O art. 6º estabelece que cabe aos notários formalizar juridicamente a vontade das partes, intervir em atos e negócios jurídicos quando exigida forma legal ou autenticidade, e autenticar fatos. Já as atribuições dos registradores são tratadas no art. 12, que remete à legislação especial sobre registros públicos, notadamente a Lei nº 6.015/1973, a qual delimita suas funções conforme a natureza do ofício, como registro de imóveis, de pessoas naturais, de pessoas jurídicas, entre outros.

A regulamentação infraconstitucional dos serviços notariais e de registro não se limita à Lei nº 8.935/1994, embora esta represente o marco normativo mais abrangente e estruturador da atividade. O sistema é complementado por um microssistema jurídico integrado por normas legais e infralegais que estabelecem padrões técnicos, atribuições específicas e garantias aos usuários. Entre essas normas, destaca-se a Lei nº 6.015/1973, Lei de Registros Públicos, que disciplina de forma detalhada os procedimentos e efeitos dos

registros civis, de imóveis, de títulos e documentos, e de pessoas jurídicas. Essa lei trata da organização dos livros, dos requisitos de validade dos atos registrais, da publicidade dos registros e de mecanismos de impugnação e retificação, formando, em conjunto com a Lei nº 8.935/1994, a base normativa da atividade registral.

Dessa forma, a Lei nº 8.935/1994 representa o principal instrumento de disciplinamento da atividade notarial e registral no plano infraconstitucional, conferindo contornos precisos à atuação dos delegatários e reafirmando a natureza pública dos serviços por eles prestados. A análise detalhada de seus dispositivos permite compreender não apenas o regime jurídico a que estão submetidos, mas também os fundamentos que legitimam a delegação e a atuação sob fiscalização do Estado. A compreensão desse marco legal, contudo, deve ser complementada pelo exame da organização institucional e normativa dos serviços extrajudiciais no Brasil, tema que será abordado adiante.

Além disso, a Lei nº 10.169/2000 estabelece as diretrizes para a fixação de emolumentos cobrados pelos serviços notariais e registrais, reforçando a natureza pública e regulada da atividade, ainda que exercida em caráter privado. Essa normatização busca assegurar a modicidade e a transparência dos custos, bem como a observância de critérios técnicos e econômicos compatíveis com a função pública exercida. Por sua vez, o Código de Normas das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal tem papel essencial na concretização da disciplina legal, oferecendo regramentos minuciosos que se aplicam ao cotidiano das serventias. Esses códigos regionais detalham questões como a padronização de procedimentos, a fiscalização dos atos, a atuação dos prepostos e a conformidade com os princípios da eficiência, da segurança e da publicidade, permitindo uma regulação mais próxima da realidade local, sem afastar os marcos estabelecidos em nível nacional.

Loureiro (2021) destaca que, embora os direitos notarial e registral compartilhem a finalidade precípua de assegurar a segurança jurídica preventiva, eles se estruturam a partir de regimes jurídicos próprios, com funções, competências e fundamentos distintos. Essa diferenciação é tão relevante que se mantém inclusive no direito comparado, o que reforça a autonomia dos respectivos microssistemas normativos. O modelo do notariado latino, adotado no Brasil, atribui ao notário o papel de jurista de confiança das partes, incumbido de prestar assessoramento técnico, imparcial e qualificado aos particulares na formulação de atos e negócios jurídicos relevantes, garantindo sua validade, eficácia e segurança. Já o registrador atua como agente de um órgão estatal estruturado para conferir cognoscibilidade e eficácia erga omnes a determinadas situações jurídicas, mediante o controle da legalidade e a

publicidade dos fatos jurídicos registrados. Assim, enquanto o notariado se insere diretamente na relação jurídica privada, mediando sua constituição formal, a atividade registral opera em um segundo momento, oferecendo eficácia e oponibilidade a terceiros, o que evidencia a diversidade de atribuições e funções que caracterizam cada uma dessas instituições.

O papel dos serviços notariais e de registro, contudo, não se restringe apenas às leis específicas que os regulam. Sua atuação também se fundamenta em normas gerais do direito, especialmente o Código Civil (CC) e o Código de Processo Civil (CPC). O Código Civil, por exemplo, estabelece as bases de validade e eficácia dos negócios jurídicos, como a compra e venda de imóveis, a celebração de casamentos, a constituição de testamentos e a elaboração de contratos em geral, que são frequentemente formalizados perante um notário. O notário, como jurista, atua para garantir que esses atos estejam em conformidade com as exigências legais do Código Civil. Da mesma forma, o Código de Processo Civil influenciou a atividade extrajudicial ao introduzir a possibilidade de realizar inventários, partilhas, divórcios e usucapião de forma administrativa em cartório, desjudicializando esses procedimentos e conferindo aos delegatários atribuições que antes eram exclusivas do Poder Judiciário. Assim, esses códigos mais amplos fornecem o substrato material e processual para a atuação dos notários e registradores, demonstrando a interconexão do microssistema jurídico extrajudicial com o direito civil e processual civil.

Todavia, a mera existência de um conjunto normativo disperso não seria suficiente para garantir coesão e uniformidade à atividade extrajudicial. Foi a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça, em 2004, que o sistema adquiriu centralidade regulatória, coordenação nacional e padronização procedimental. Assim, antes de avançar para o exame das atribuições originárias e das competências ampliadas das serventias, é necessário compreender o papel do CNJ como órgão estruturante desse microssistema, responsável por uniformizar práticas, modernizar procedimentos e assegurar a efetividade da função pública delegada.

4.3 O Papel do CNJ na Normatização das Serventias Extrajudiciais

Nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça assume papel decisivo na conformação contemporânea das serventias extrajudiciais. Criado para exercer o controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário, o CNJ gradualmente se consolidou também como órgão regulador da atividade notarial e registral, produzindo normas técnicas, uniformizando procedimentos e coordenando a modernização tecnológica dos serviços. Sua atuação não

apenas integra o microssistema extrajudicial, mas redefine os padrões de eficiência, segurança e capilaridade exigidos dos delegatários.

Historicamente marcada pela descentralização e pela diversidade de regulamentações estaduais, a disciplina normativa das serventias extrajudiciais no Brasil passou por uma profunda transformação com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Instituído pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, o CNJ emergiu com a missão de aprimorar o sistema judiciário brasileiro, exercendo, dentre outras atribuições, o controle da atuação administrativa e financeira de todos os órgãos que o compõem, bem como o controle disciplinar de seus membros. Nesse contexto, sua atuação estendeu-se, de forma significativa, para a esfera extrajudicial, conferindo-lhe uma função de centralização e uniformização que antes inexistia.

A atuação normativa do CNJ encontra respaldo no art. 236, § 1º, da Constituição Federal, que atribui ao Poder Judiciário a fiscalização dos serviços notariais e de registro, bem como no art. 103-B, § 4º, incisos I a III, que confere ao órgão competência para expedir atos regulamentares no âmbito de sua atuação. No plano infraconstitucional, os arts. 37 e 38 da Lei nº 8.935/1994 determinam que notários e registradores cumpram as normas técnicas estabelecidas pelo Judiciário, reforçando a base legal para o Provimento nº 67/2018 e demais atos correlatos.

Ao analisar o papel institucional do CNJ no contexto da atividade extrajudicial, Didier Jr. e Fernandez (2023a) ressaltam que a centralização normativa promovida pelo órgão representa um marco de uniformização no sistema notarial e registral brasileiro, substituindo a antiga fragmentação regulatória que vigorava sob o domínio exclusivo das Corregedorias estaduais. Os autores observam que a função do CNJ não se limita à mera fiscalização, mas envolve uma regulação de natureza estratégica, capaz de integrar o microssistema de justiça por meio da padronização procedimental e do incentivo à modernização tecnológica das serventias. Esse papel, segundo destacam, aproxima o Conselho da lógica das agências reguladoras, uma vez que, embora não crie novos sujeitos jurídicos, atua de forma decisiva sobre aspectos administrativos e operacionais, promovendo eficiência e coesão na prestação do serviço público delegado.

Com efeito, a atuação do CNJ sobre as serventias notariais e de registro não é meramente fiscalizatória, mas sobretudo normativa. A Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do CNJ, tem por competência constitucional e regimental expedir provimentos, resoluções e outros atos normativos para o aperfeiçoamento dos serviços extrajudiciais. Tal competência encontra respaldo direto no artigo 236, § 1.º, da Constituição Federal, que define a fiscalização dos atos dos notários e registradores pelo Poder Judiciário, e nos artigos 37 e 38

da Lei n.º 8.935/94, que estabelecem a sujeição dos delegatários às normas técnicas e administrativas emanadas pelo Judiciário. Assim, o CNJ assumiu a posição de um verdadeiro agente regulador, cuja atuação se sobrepõe, em caráter de uniformização nacional, à das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

A manifestação mais expressiva desse poder normativo centralizador é a criação do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra). Instituído por meio do Provimento n.º 149, de 30 de agosto de 2023, o Código Nacional de Normas representou um marco regulatório essencial. Sua principal finalidade foi consolidar, em um único ato normativo, todas as disposições já expedidas e as futuras da Corregedoria Nacional. Essa iniciativa não apenas combate a dispersão de provimentos e atos infralegais, mas também eleva a segurança jurídica, ao oferecer um ponto de referência unificado e acessível para todos os delegatários, profissionais do direito e cidadãos, independentemente da unidade federativa em que se encontrem. Esse movimento de consolidação é um passo decisivo para superar a fragmentação de regras que, por décadas, gerou insegurança e desigualdade na prestação dos serviços.

Além de consolidar as normas, a atuação do CNJ tem sido um catalisador de modernização e desjudicialização. A Corregedoria Nacional, por meio de seus provimentos, tem impulsionado a ampliação das competências extrajudiciais e a adoção de novas tecnologias. O Provimento n.º 67/2018, por exemplo, ao regulamentar os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro, demonstra a preocupação do CNJ em delegar aos cartórios a resolução consensual de conflitos. Essa medida não apenas desafoga o Poder Judiciário, mas também reforça a capilaridade das serventias como "portas" de acesso à justiça. Na mesma linha, provimentos mais recentes, como o n.º 197, de 13 de junho de 2025, exemplificam o poder do CNJ em regulamentar inovações legislativas, como a criação do serviço de conta notarial vinculada, conferindo validade e segurança a procedimentos que modernizam a atuação dos notários.

Nesse movimento de ampliação de competências e de desjudicialização, a Resolução n.º 35 do CNJ, de 24 de abril de 2007, merece destaque. Ao regulamentar a Lei n.º 11.441/2007, que permitiu a realização de inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais por via extrajudicial, o CNJ forneceu as diretrizes procedimentais que viabilizaram a efetivação dessa importante inovação legislativa. O ato normativo detalhou os requisitos para a realização desses procedimentos em cartório, como a concordância das partes e a assistência de advogado comum ou de advogados distintos, transformando a lei em uma realidade prática para a sociedade e consolidando o papel das serventias como centros de

resolução de conflitos familiares e sucessórios. As alterações posteriores a essa resolução apenas reforçaram a flexibilidade e a eficiência da via extrajudicial, ampliando as possibilidades de acesso a uma justiça mais célere e consensual.

A edição de provimentos e resoluções pelo CNJ reflete não apenas a preocupação com a normatização, mas também com a implementação efetiva das atribuições extrajudiciais, sobretudo quando relacionadas à desjudicialização de procedimentos antes exclusivos da via judicial. Nessa perspectiva, tanto a Resolução nº 35/2007, que regulamentou a Lei nº 11.441/2007, quanto o Provimento nº 139/2022, que disciplinou a usucapião extrajudicial, exemplificam a capacidade do CNJ de transformar dispositivos legais em rotinas operacionais concretas, acessíveis e seguras; tais atos normativos traduzem a diretriz constitucional de prestação eficiente e célere do serviço, sem afastar o controle estatal e a segurança jurídica (Didier Jr.; Fernandez, 2023a).

Ainda no contexto da desjudicialização, o CNJ tem se debruçado sobre temas que antes eram exclusivamente judiciais. Prova disso é a normatização da usucapião extrajudicial, da adjudicação compulsória, bem como dos procedimentos para inventários, partilhas e divórcios consensuais. Essa expansão de atribuições reforça a ideia de que a atividade notarial e registral tem a capacidade de atuar como um pilar da segurança jurídica preventiva, resolvendo litígios em potencial antes que se tornem processos judiciais.

A centralidade do CNJ na normatização extrajudicial também se manifesta no seu poder de fiscalização e controle disciplinar. A Corregedoria Nacional monitora o cumprimento de normas técnicas, prazos e a conduta dos delegatários, podendo expedir provimentos para corrigir falhas e aprimorar a qualidade dos serviços. O Provimento n.º 149/2023, por sua vez, atribuiu formalmente à Corregedoria Nacional a função de Agente Regulador dos Operadores Nacionais dos Registros Públicos (ONSERP, ONR, ON-RCPN e ON-RTDPJ), consolidando sua autoridade sobre as entidades que gerenciam os sistemas eletrônicos dos cartórios. Essa medida garante que a fiscalização se estenda para o ambiente digital, assegurando a confiabilidade e a interoperabilidade dos sistemas.

Para garantir que a normatização se mantenha atualizada e alinhada às necessidades da sociedade, o CNJ estabeleceu mecanismos de aprimoramento contínuo. A criação da Comissão Consultiva Permanente do Código Nacional de Normas (CCP-CNN/CN/CNJ-Extra), prevista no Provimento n.º 149/2023, é um exemplo eloquente. Composta por juristas e um juiz auxiliar, essa comissão tem a responsabilidade de propor alterações e opinar sobre questões normativas, o que demonstra uma abertura para a participação de especialistas e um compromisso com a constante evolução do marco regulatório. A atuação dessa comissão,

somada à consulta pública que precedeu a edição do código, confere legitimidade e tecnicidade à regulação promovida pelo CNJ.

Conforme observam Didier Jr. e Fernandez (2023a), a atuação do CNJ no âmbito extrajudicial se fortalece pela combinação entre normatização e fiscalização, assegurando que os provimentos e resoluções editados sejam acompanhados por mecanismos efetivos de acompanhamento e correção. Para os autores, a supervisão exercida pela Corregedoria Nacional sobre prazos, conduta funcional e observância das normas técnicas constitui um elemento estruturante da regulação, garantindo que a uniformização procedimental se converta em melhoria concreta da qualidade dos serviços prestados. Assim, a função reguladora do CNJ, ao mesmo tempo normativa e fiscalizatória, consolida o papel das serventias como instrumentos de segurança jurídica preventiva e de ampliação do acesso à justiça.

O papel do CNJ na normatização das serventias extrajudiciais vai muito além da mera fiscalização. O órgão atua como um coordenador do microssistema jurídico, centralizando normas, uniformizando procedimentos, modernizando a atividade, e fortalecendo o papel dos delegatários como agentes de segurança jurídica preventiva. A institucionalização do Código Nacional de Normas e a criação de mecanismos de aprimoramento contínuo consolidam o CNJ como a autoridade reguladora que garante a coesão, a eficiência e a modernidade dos serviços notariais e de registro em todo o território nacional. A análise de sua atuação, portanto, é indispensável para a compreensão do atual regime jurídico da atividade extrajudicial, que se move cada vez mais em direção à digitalização, à desjudicialização e a uma maior segurança para os usuários.

Superada a análise do regime institucional e da atuação regulatória do CNJ, torna-se possível examinar o núcleo funcional das serventias. Antes de abordar o processo de desjudicialização e a ampliação contemporânea de suas atribuições, é indispensável compreender as funções originárias que definem a identidade jurídica do notariado e dos registros públicos. Essas atividades, historicamente consolidadas e juridicamente estruturadas, constituem a base sobre a qual se edificou a expansão posterior das competências extrajudiciais.

4.4 As Atribuições Originárias das Serventias Extrajudiciais Notariais

As atribuições originárias das serventias extrajudiciais representam o núcleo essencial

da função notarial e registral tal como concebida pelo direito brasileiro. São atividades típicas, historicamente reconhecidas e reguladas por microssistemas próprios, cujo objetivo é conferir segurança, autenticidade, publicidade e eficácia aos atos e negócios jurídicos. A compreensão dessas funções é fundamental, pois nelas se assenta a credibilidade pública dos delegatários e a legitimidade que permitiu a expansão posterior de suas atribuições no processo de desjudicialização.

As serventias extrajudiciais, tal como estruturadas no ordenamento jurídico brasileiro, exercem um conjunto de atribuições originárias que decorrem diretamente de sua natureza e finalidade institucional. Essas atividades, previstas expressamente em lei e consolidadas historicamente, não dependem de delegações posteriores ou de processos de desjudicialização para sua execução, pois constituem o núcleo essencial da função notarial e registral, tal como definida pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional. Tais atribuições correspondem a serviços públicos especializados, de natureza técnica e jurídica, cuja finalidade primordial é assegurar a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos, em conformidade com o disposto no art. 1º da Lei nº 8.935/1994.

No exercício dessas funções, os notários, registradores e tabeliães de protesto atuam como profissionais do direito dotados de fé pública, incumbidos de formalizar, autenticar e conferir eficácia a atos e negócios jurídicos, bem como de registrar fatos e situações jurídicas relevantes para a sociedade. A estrutura normativa que disciplina as atribuições originárias decorre não apenas da Lei nº 8.935/1994, mas também de microssistemas jurídicos próprios, como a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), a Lei nº 9.492/1997 (Lei de Protesto de Títulos), além de normas específicas expedidas pelas Corregedorias de Justiça estaduais e pelo Conselho Nacional de Justiça, que estabelecem padrões técnicos e procedimentos uniformes para a execução dos atos.

O tabelionato de notas constitui a serventia extrajudicial responsável pela formalização jurídica da vontade das partes, pela autenticação de fatos e pela conferência de segurança e publicidade aos atos e negócios jurídicos, exercendo função essencial na prevenção de litígios. Como pontua Loureiro (2021), a atividade notarial tem por objeto central a confecção de instrumentos públicos dotados de fé pública, aos quais confere autenticidade, segurança e eficácia probatória. Essa função preventiva, de caráter jurídico e técnico, diferencia o notário como profissional do direito, imparcial e independente, cujo papel é assegurar que os atos celebrados estejam em conformidade com a lei, evitando nulidades e controvérsias futuras.

A Lei nº 8.935/1994, em seu art. 6º, estabelece que compete ao tabelião de notas lavrar escrituras e procurações públicas, testamentos, atas notariais, autenticar cópias e reconhecer

firmas. Cada uma dessas atribuições apresenta finalidades próprias, mas todas convergem para a prestação de um serviço que, ao mesmo tempo, concretiza direitos e oferece garantia jurídica às partes.

A escritura pública é, nesse contexto, o instrumento por excelência da atividade notarial, pois materializa a manifestação de vontade das partes em forma pública e solene, sendo indispensável para determinados atos previstos em lei, como a compra e venda de imóveis de valor superior ao legalmente estabelecido, a instituição de usufruto ou a doação de bens imóveis, a exemplo do que dispõe o artigo 108 do Código Civil.

No que se refere à lavratura de procurações públicas, trata-se de ato por meio do qual o notário formaliza o mandato, conferindo-lhe a autenticidade e a publicidade próprias dos instrumentos públicos. Já os testamentos públicos, disciplinados nos arts. 1.862 e seguintes do Código Civil, representam manifestação de última vontade que, ao ser lavrada pelo tabelião, adquire presunção de veracidade e segurança jurídica reforçada, atuando como garantidor da liberdade e da capacidade do testador, prevenindo vícios de consentimento e resguardando a eficácia do ato.

Outro instrumento relevante é a ata notarial, regulada pelo art. 7º, III, da Lei nº 8.935/1994, e pelo art. 384 do Código de Processo Civil, na qual o tabelião constata fielmente fatos presenciados ou comprovados por ele. Constitui, portanto, meio idôneo de prova pré-constituída, apta a servir como elemento probatório robusto em demandas judiciais. Tal atribuição evidencia o caráter híbrido da função notarial, que, embora preventiva, também pode ser determinante em processos judiciais, especialmente na fase de instrução probatória.

No tocante ao reconhecimento de firmas e autenticações, são atos voltados à verificação da autoria de assinaturas e à certificação de que cópias conferem com seus originais, conferindo autenticidade e confiabilidade documental. Embora muitas vezes considerados simples pelo público leigo, esses atos exercem papel fundamental na segurança das relações jurídicas cotidianas, pois reduzem riscos de fraude e falsificação.

Todos os atos praticados no tabelionato de notas são revestidos de fé pública, atributo que confere presunção de veracidade e autenticidade aos atos praticados, somente passível de desconstituição mediante prova robusta em contrário. Essa presunção, somada à imparcialidade e à qualificação técnica do notário, assegura a credibilidade do sistema notarial como um dos pilares da segurança jurídica preventiva no ordenamento brasileiro.

A partir desse panorama das funções tradicionais das serventias, é possível compreender com maior nitidez o movimento contemporâneo de desjudicialização. A expansão das competências notariais e registrais não surge dissociada de sua vocação

originária de segurança jurídica preventiva; pelo contrário, decorre justamente da confiança institucional construída ao longo do tempo. Assim, o exame do processo de desjudicialização exige a análise de seus fundamentos teóricos, políticos e econômicos, bem como de sua repercussão na redistribuição de funções entre Estado-juiz e atividade extrajudicial.

4.5 O Processo de Desjudicialização em perspectiva neoliberal

O processo de desjudicialização, que marca profundamente o direito brasileiro nas últimas décadas, deve ser compreendido como fenômeno complexo, no qual convergem demandas por eficiência estatal, novos arranjos institucionais e transformações na racionalidade do sistema de justiça. No campo notarial e registral, esse movimento representa não apenas a transferência de competências, mas a redefinição estrutural da prestação de serviços jurídicos, inserindo as serventias como protagonistas da tutela preventiva, da pacificação social e da efetivação do acesso à justiça.

A compreensão da desjudicialização e da ampliação das atribuições das serventias extrajudiciais requer a análise das transformações que o neoliberalismo impôs à racionalidade do sistema de justiça. As mutações do capitalismo, sobretudo a partir do final do século XX, alteraram profundamente o modo de conceber a função jurisdicional. A justiça passa a ser atravessada pela lógica da eficiência, da produtividade e da gestão, deslocando-se de uma concepção pública e garantista para uma perspectiva instrumental e gerencial. Essa mudança não se restringe à administração judicial, mas envolve uma reconfiguração das próprias finalidades do direito e do papel do Estado na tutela dos direitos fundamentais.

Antoine Garapon (2008) identifica, nesse cenário, o surgimento de um modelo neoliberal de justiça, cujos valores estruturantes são a eficiência, o agir estratégico e a segurança. A partir da expansão do paradigma econômico para todos os domínios da vida social, o autor demonstra que a justiça se converte em uma tecnologia a serviço do mercado, orientada por parâmetros de racionalização e controle. A eficiência é erigida em metavalor, e o direito passa a ser concebido como instrumento de gestão de riscos e de previsibilidade das condutas. As práticas judiciais e administrativas passam a ser avaliadas com base em critérios de desempenho e em padrões de “boas práticas”, em detrimento de valores como legitimidade, equidade e justiça substancial. Essa racionalidade tecnocrática redefine o papel do juiz, que deixa de ser o guardião da lei para tornar-se gestor de fluxos processuais e de resultados mensuráveis.

A crítica de Gabriela Maia Rebouças (2010) evidencia como essa lógica neoliberal é

internalizada no sistema judicial brasileiro. Para a autora, as transformações do capitalismo conduziram à formação de arenas diversas de resolução de conflitos, voltadas a uma economia que busca minimizar gastos públicos e maximizar liberdades individuais. O discurso da eficiência, segundo Rebouças, torna-se um valor absoluto, deslocando a finalidade do processo: a celeridade, que deveria ser consequência natural da efetividade, converte-se em fim em si mesma. A retórica do “desafogamento do Judiciário” é apresentada como sinônimo de democratização, quando, na verdade, encobre a elitização do litígio e a privatização da justiça. Nesse contexto, o Estado, ao propagar a autonomia dos sujeitos e incentivar mecanismos privados de resolução de conflitos, manifesta um cinismo institucional, na medida em que transfere ao cidadão a responsabilidade pela morosidade e ineficiência do sistema.

Essa crítica é reforçada por Alexandre de Moraes da Rosa (2008), para quem o discurso neoliberal penetra o Estado Democrático de Direito e altera seus fundamentos. O autor demonstra que, sob essa racionalidade, o direito é submetido à economia, e o Estado passa a operar como empresa. O cidadão, por sua vez, é reduzido à condição de consumidor de serviços públicos, inclusive da justiça. A legitimidade democrática das instituições é substituída pela performatividade, isto é, pela capacidade de produzir resultados mensuráveis e imediatos. A tecnificação e a administração do processo, justificadas em nome da eficiência e da segurança, acarretam o esvaziamento das garantias fundamentais, que passam a ser vistas como entraves à produtividade. O discurso da eficiência, portanto, converte-se em instrumento de despolitização do direito e de enfraquecimento da dimensão ética e participativa do Estado Democrático.

Nesse contexto, o movimento de desjudicialização surge como reflexo direto dessa racionalidade gerencial. A transferência de determinadas funções judiciais às serventias extrajudiciais não pode ser compreendida apenas como resposta técnica ao congestionamento processual, mas como manifestação do mesmo paradigma de eficiência que orienta o modelo neoliberal de justiça. O deslocamento de atos para o âmbito notarial e registral, embora contribua para a celeridade e racionalização da justiça, também traduz a lógica de externalização de custos e privatização de procedimentos, típica das políticas neoliberais. Assim, os serviços das serventias extrajudiciais assumem papel central nesse novo arranjo institucional: são incorporadas ao sistema de justiça como instâncias complementares de resolução de conflitos, capazes de atender à demanda por segurança e previsibilidade, sem sobrecarregar o Estado.

A expansão das serventias extrajudiciais, portanto, deve ser interpretada à luz dessa

racionalidade de gestão e eficiência que permeia a justiça contemporânea. Longe de representar um simples avanço técnico, ela insere-se num movimento mais amplo de redefinição do papel do Estado e de reorganização da esfera pública sob critérios de mercado. O desafio que se coloca, nesse cenário, é assegurar que o processo de desjudicialização não se traduza em mera delegação gerencial de funções, mas preserve o núcleo das garantias processuais fundamentais e o compromisso do Estado com a efetividade e a democratização do acesso à justiça, de modo que não se converta em mero instrumento de mercado.

4.6 O Processo de Desjudicialização e as Serventias Extrajudiciais

A compreensão do fenômeno da desjudicialização no Brasil, segundo Ribeiro (2013), deve partir da constatação de que a estrutura estatal não consegue atender com eficiência e celeridade às demandas da sociedade moderna. Para o autor, não basta reproduzir modelos estrangeiros, pois a realidade brasileira exige também a privatização de parcelas da tutela jurisdicional, inclusive a de natureza executiva. Essa proposta, longe de representar uma afronta ao modelo de justiça estatal, se justifica diante do volume de processos e da morosidade constatada em levantamentos oficiais do Conselho Nacional de Justiça. A transferência de determinados procedimentos para a esfera extrajudicial permitiria, assim, não apenas aliviar o Poder Judiciário, mas também garantir maior eficiência no atendimento aos cidadãos.

Contudo, a efetivação da desjudicialização depende de uma profunda mudança cultural, pois ainda persiste no Brasil uma visão paternalista do Judiciário, em que a solução de qualquer questão é associada à intervenção de um juiz. A superação dessa mentalidade é fundamental para que se desenvolva plenamente um sistema de Justiça Multiportas, no qual diferentes métodos e instâncias, judiciais ou extrajudiciais, estejam à disposição do cidadão. Essa concepção foi incorporada pelo Código de Processo Civil de 2015, que incentiva os meios consensuais e administrativos de resolução de conflitos, constituindo uma mudança profunda e estrutural no processo civil brasileiro (Sousa, 2023).

No campo das funções desempenhadas pelas serventias extrajudiciais, Brandelli (2011) ressalta que o notário, ao formalizar um ato jurídico, contribui diretamente para a prevenção de litígios. Isso ocorre porque, antes da lavratura do ato, as partes são conduzidas ao consenso, recebem explicações claras sobre as consequências jurídicas do negócio e têm assegurada a conformidade do ato com o ordenamento. Tal atuação evita disputas futuras e confere segurança jurídica aos envolvidos, de modo que a atividade notarial transcende a

mera função instrumental e assume papel central na pacificação social.

Almeida (2019) complementa essa perspectiva ao afirmar que o tabelião é, por essência, um agente pacificador. A natureza de sua função o coloca como mediador natural, capaz de identificar potenciais conflitos e propor soluções que evitem a judicialização. Ao oferecer uma via célere e segura para a formalização de negócios e declarações, o notário atua de forma preventiva, reduzindo a necessidade de intervenção judicial e fortalecendo a confiança social nos mecanismos extrajudiciais.

Essa dimensão preventiva é histórica e estrutural na função notarial. Trata-se de uma “justiça notarial” caracterizada pela celeridade, eficácia e caráter pragmático, distinta da justiça repressiva tradicional. Mesmo em atos aparentemente simples, como o reconhecimento de firma ou a autenticação de cópias, a atuação notarial promove segurança e confiabilidade, repelindo fraudes e falsificações e garantindo que os documentos possam circular com validade equivalente à dos originais. Essa atuação assegura que, mesmo fora do âmbito judicial, seja possível alcançar um elevado nível de segurança jurídica (Rezende; Chaves, 2013).

Patah (2016) insere a ampliação das competências notariais no contexto da terceira onda de acesso à justiça formulada por Cappelletti e Garth, destacando a multiplicação das “portas” para a proteção de direitos. Para a autora, as serventias extrajudiciais combinam celeridade, capilaridade, desburocratização e economicidade, somadas à imparcialidade e à qualificação técnica do tabelião, profissional de direito dotado de fé pública e delegado pelo Estado mediante concurso público. Tais características tornam o serviço extrajudicial não apenas uma alternativa, mas um mecanismo eficiente e confiável para a solução de questões consensuais.

Nessa direção, destaca-se o papel do Código de Processo Civil de 2015 na consolidação da desjudicialização. O diploma processual ampliou de forma significativa as possibilidades de atuação extrajudicial ao incorporar instrumentos como a usucapião administrativa, a ata notarial como meio de prova, a averbação premonitória e o protesto de decisões judiciais transitadas em julgado. Além disso, reforçou a importância da mediação e conciliação, posteriormente regulamentadas pelo Provimento nº 67/2018 do CNJ para o âmbito das serventias. Esse conjunto normativo consolidou o modelo de Justiça Multiportas, no qual as vias judiciais e extrajudiciais coexistem de forma complementar (Hill; Pinho, 2021).

Loureiro (2020) define a desjudicialização como o deslocamento ou redução de competências antes afetas exclusivamente ao Judiciário para outras instâncias, como as

serventias extrajudiciais, especialmente em casos desprovidos de litígio. Segundo o autor, essa transferência decorre de uma tendência moderna de reorganização da justiça, que busca aproveitar a estrutura notarial e registral para oferecer soluções mais céleres e menos onerosas. Nesse cenário, a função notarial deixa de ser apenas um mecanismo auxiliar da jurisdição para se transformar em verdadeira via autônoma de realização de direitos.

A atividade exercida por notários e registradores tem como núcleo a “qualificação” dos atos apresentados. No caso dos notários, essa qualificação visa instrumentalizar a vontade das partes; já para os registradores, o objetivo é conferir inscrição no fólio registral, assegurando a constituição e preservação de direitos. Essa atuação qualificada é essencial para garantir que os atos extrajudiciais possuam plena validade jurídica, cumprindo simultaneamente funções de autenticidade, publicidade e segurança (Lamanauskas, 2017).

As serventias extrajudiciais prestam serviços que transcendem a esfera judicial tradicional, integrando-se ao sistema de justiça como mecanismos próprios de solução de conflitos e de formalização de direitos. Essa característica foi reforçada pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, reconhecendo a importância de soluções extrajudiciais para determinadas controvérsias (Sousa, 2019).

A Resolução nº 125/2010, aliada ao CPC/2015, inaugurou um novo patamar para a atuação extrajudicial, ao prever expressamente a possibilidade de mediação e conciliação nas serventias. A regulamentação pelo Provimento nº 67/2018 do CNJ consolidou essa vocação, permitindo que notários e registradores desempenhassem papel ativo na solução consensual de litígios, ampliando o acesso à justiça e oferecendo alternativas menos onerosas e mais céleres.

Dentre os benefícios concretos na utilização das serventias para a desjudicialização, destaca-se que tais órgãos contribuem para a efetivação de direitos fundamentais, como o acesso à justiça e a duração razoável do processo. Além de reduzir a sobrecarga do Judiciário, oferecem soluções não adversariais e adaptadas a casos específicos, mantendo a imparcialidade e a segurança jurídica próprias de sua atuação.

Importante ressaltar que, conforme a evolução legislativa demonstrou, a desjudicialização não elimina a via judicial, mas amplia o leque de opções à disposição do cidadão. Desde a edição da Lei nº 11.441/2007, que autorizou inventários, partilhas e divórcios extrajudiciais, até o CPC/2015, que fortaleceu a atuação notarial e registral, observa-se a consolidação de um modelo em que o acesso à justiça se torna plural. Nesse contexto, as serventias extrajudiciais representam não apenas um instrumento de

descongestionamento da máquina judiciária, mas também um espaço legítimo e qualificado para a realização de direitos, dentro dos parâmetros constitucionais de segurança, celeridade e efetividade.

Compreendidas as bases teóricas e institucionais da desjudicialização, torna-se possível examinar concretamente as atribuições que passaram a ser absorvidas pelos tabelionatos de notas. O avanço legislativo e normativo conferiu aos notários competências antes exclusivas da jurisdição estatal, em clara manifestação do modelo multiportas e da vocação preventiva das serventias. O exame dessas atribuições ampliadas evidencia, na prática, como a atividade extrajudicial se tornou uma via autônoma e eficiente de realização de direitos.

4.7 Desjudicialização e a Ampliação de Atribuições das Serventias Notariais

A ampliação das atribuições das serventias notariais constitui o eixo central da presente pesquisa, que analisará as sucessivas reformas legislativas e as regulamentações do CNJ responsáveis pela transferência, para a via extrajudicial, de procedimentos antes exclusivos do Poder Judiciário. Esse conjunto de atos evidencia a consolidação das serventias como portas qualificadas do sistema multiportas.

A consolidação do movimento de desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro representa uma mudança paradigmática na distribuição de atribuições dos órgãos jurisdicionais para as serventias extrajudiciais, especialmente no âmbito notarial. Esse processo, fundado nos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da celeridade e do amplo acesso à justiça, visa transferir para o âmbito extrajudicial determinados procedimentos que, historicamente, eram de competência exclusiva do Poder Judiciário. Tal reconfiguração busca não apenas desafogar a máquina judiciária, mas também proporcionar ao cidadão meios mais céleres, econômicos e simplificados de satisfação de suas pretensões jurídicas. Nesse contexto, os tabelionatos de notas assumem um papel central, passando a desempenhar funções que transcendem a mera autenticação de atos e negócios jurídicos, para atuar como verdadeiros agentes de pacificação social e formalização de direitos.

Com o avanço desse processo, diversos procedimentos outrora vinculados à jurisdição estatal foram incorporados ao rol de atribuições notariais, mediante previsão legal expressa e regulamentação específica pelo Conselho Nacional de Justiça. A escritura pública de divórcio e separação consensual, a lavratura de atas notariais para fins de produção antecipada de prova, o reconhecimento e a dissolução de união estável, a usucapião extrajudicial e a

adjudicação compulsória extrajudicial constituem exemplos emblemáticos dessa ampliação. Tais procedimentos, ao migrarem para a esfera notarial, mantêm rigor formal e segurança jurídica, mas passam a tramitar em ambiente mais desburocratizado, com prazos reduzidos e custos proporcionais. Assim, a análise das atribuições incorporadas aos tabelionatos de notas no contexto da desjudicialização revela não apenas a evolução legislativa e normativa que as viabilizou, mas também os impactos concretos dessa transformação sobre a efetividade do acesso à justiça.

4.7.1 Inventário e partilha extrajudiciais

A Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007, representou marco decisivo no processo de ampliação das atribuições das serventias notariais no Brasil. Ao alterar dispositivos do Código de Processo Civil de 1973, passou a permitir a realização, pela via administrativa, de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais, desde que observados determinados requisitos. Essa inovação teve como objetivo central conferir maior celeridade e desburocratização a procedimentos que, até então, eram exclusivamente judiciais, evitando que demandas consensuais e desprovidas de complexidade sobrecarregassem o Poder Judiciário.

Para regulamentar a aplicação da nova lei, o Conselho Nacional de Justiça editou, em 24 de abril de 2007, a Resolução nº 35, disciplinando a lavratura de atos notariais relacionados a inventário e partilha extrajudiciais. Essa resolução foi modificada ao longo dos anos para adequar-se à evolução legislativa e às demandas sociais, incorporando novos dispositivos que ampliaram o alcance da via administrativa. A legislação processual civil também acompanhou esse movimento: o Código de Processo Civil de 2015, nos artigos 610 e 733, manteve e consolidou a possibilidade de realização do inventário extrajudicial quando todos os interessados fossem capazes e concordes, desde que assistidos por advogado ou defensor público.

O procedimento extrajudicial se mostrou alinhado ao chamado “movimento de desjudicialização”, caracterizado pela transferência de pretensões antes judicializadas para instâncias administrativas dotadas de fé pública e qualificação técnica. Nesse contexto, os serviços notariais deixaram de se limitar a funções preparatórias ou auxiliares do processo judicial, transformando-se em verdadeira porta de solução de conflitos no modelo de Justiça Multiportas. A escritura pública lavrada em tabelionato de notas passou a ser documento hábil para qualquer ato de registro e levantamento de valores, com força de título transmissivo de

propriedade e dotada de fé pública, o que reforça a segurança jurídica das transações.

Desde a sua criação, o inventário extrajudicial esteve condicionado a requisitos específicos: (a) capacidade plena de todos os interessados; (b) inexistência de testamento; (c) consenso absoluto entre os herdeiros; e (d) participação obrigatória de advogado. Esses parâmetros visavam preservar a legalidade e prevenir litígios, reservando ao Judiciário os casos que demandassem apreciação de matérias complexas ou proteção de interesses de incapazes. A ausência de qualquer um desses requisitos, como a existência de crianças e adolescentes envolvidos ou de disposições testamentárias, obrigava a tramitação pela via judicial.

Entretanto, a prática e a evolução doutrinária e jurisprudencial trouxeram releituras desses impedimentos. O Enunciado 600 da VII Jornada de Direito Civil (2015) passou a admitir a realização de inventário extrajudicial mesmo na presença de testamento, desde que registrado judicialmente e com todos os interessados capazes e concordes. O Superior Tribunal de Justiça também adotou esse entendimento, reconhecendo a possibilidade de inventário administrativo nessas condições (REsp 1.808.767/RJ, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 2019). No campo doutrinário, Tartuce (2021) defendeu que a exigência legal de inexistência de testamento deveria ser mitigada, em atenção à finalidade social da Lei nº 11.441/2007 e aos princípios da celeridade e da desjudicialização.

Outro aspecto que mereceu releitura foi a presença de crianças, adolescentes ou incapazes. Tradicionalmente, essa condição impossibilitava a via extrajudicial, sob o fundamento de que a proteção de vulneráveis demandaria atuação judicial e participação do Ministério Público. Contudo, essa limitação foi superada pela decisão unânime do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências nº 0001596-43.2023.2.00.0000, de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, que resultou na edição da Resolução CNJ nº 571, de 20 de agosto de 2024.

A Resolução nº 571/2024 alterou substancialmente a Resolução nº 35/2007, ampliando o rol de hipóteses de inventário e partilha passíveis de realização extrajudicial. Entre as inovações, destacam-se: (a) a possibilidade de o inventariante alienar bens móveis e imóveis do espólio por escritura pública, sem autorização judicial, desde que cumpridos requisitos específicos; (b) a realização de inventário mesmo com a presença de crianças, adolescentes ou incapazes, mediante manifestação favorável do Ministério Público; e (c) a admissibilidade de inventário extrajudicial na presença de testamento, desde que cumpridas as condições previstas no novo art. 12-B, incluindo o prévio trânsito em julgado da ação de abertura e cumprimento de testamento.

Essas alterações representam significativa ampliação do acesso à justiça e consolidam a via notarial como mecanismo efetivo de resolução consensual de questões sucessórias, reduzindo custos e tempo de tramitação. Como consequência, observa-se não apenas a diminuição da sobrecarga do Poder Judiciário, mas também o fortalecimento do papel das serventias extrajudiciais na implementação de soluções céleres e seguras, em sintonia com os objetivos do sistema multiportas.

Assim, o inventário extrajudicial, desde sua introdução em 2007 até as recentes modificações de 2024, evidencia uma trajetória de flexibilização normativa e ampliação de hipóteses, reafirmando a relevância do notariado no acesso à justiça e na pacificação social, com preservação das garantias jurídicas necessárias à segurança e à validade dos atos.

4.7.2 Separação⁹ e divórcio extrajudiciais

Assim como o inventário e partilha extrajudiciais analisados no tópico anterior, a separação e o divórcio consensuais pela via extrajudicial têm sua base normativa na Lei nº 11.441/2007, regulamentada pela Resolução nº 35/2007 do Conselho Nacional de Justiça. Trata-se de mais um desdobramento do movimento de desjudicialização, voltado à simplificação e à agilização de procedimentos tradicionalmente submetidos ao Poder Judiciário. No caso da dissolução do vínculo conjugal, a inovação permitiu que casais pudessem formalizar o término da relação diretamente em cartório, mediante escritura pública, sem a necessidade de processo judicial, desde que houvesse consenso entre as partes e inexistissem filhos menores ou incapazes.

O procedimento extrajudicial passou a ser realizado no tabelionato de notas, mediante a lavratura de escritura pública, com a assistência obrigatória de advogado, podendo ser comum ou de cada uma das partes. A Resolução nº 35/2007 detalhou as formalidades, estabelecendo que a escritura deveria conter as disposições relativas à partilha de bens, à definição do regime de bens, à alteração do nome, bem como eventuais disposições complementares acordadas pelos cônjuges. Na ausência de bens a partilhar, a escritura também poderia ser lavrada, devendo constar tal declaração expressamente.

Embora a regulamentação inicial tenha ampliado o acesso à via administrativa, a

⁹ Em 2023, o Supremo Tribunal Federal fixou, no Recurso Extraordinário 1167478, a seguinte tese de repercussão geral para o Tema 1.053: “Após a promulgação da Emenda Constitucional 66/2010, a separação judicial não é mais requisito para o divórcio, nem subsiste como figura autônoma no ordenamento jurídico. Sem prejuízo, preserva-se o estado civil das pessoas que já estão separadas por decisão judicial ou escritura pública, por se tratar de um ato jurídico perfeito”.

exigência de ausência de filhos menores ou incapazes restringia seu alcance, impondo a necessidade de demanda judicial para a homologação da separação ou do divórcio nessas hipóteses. Essa limitação foi superada pela Resolução nº 571/2024 do CNJ, que modificou substancialmente o regramento anterior, passando a permitir a realização extrajudicial mesmo quando houver filhos menores ou incapazes, desde que as partes estejam plenamente de acordo e sejam observados requisitos específicos.

De acordo com a nova redação, a possibilidade de utilização da via extrajudicial permanece condicionada ao consenso entre os cônjuges e à assistência de advogado, mas inclui a exigência de que questões como guarda, convivência e alimentos sejam previamente resolvidas judicialmente ou mediante homologação, assegurando a proteção dos interesses dos filhos. A intervenção do Ministério Público, nos casos que envolvam crianças, adolescentes ou incapazes, mantém-se como mecanismo de controle, funcionando como salvaguarda para garantir que a celeridade do procedimento não comprometa direitos fundamentais.

Outro ponto relevante introduzido pela Resolução nº 571/2024 foi a admissão da formalização extrajudicial da separação de fato, hipótese em que o casal, embora não pretenda realizar o divórcio imediato, deseja oficializar a dissolução da vida em comum e fixar os efeitos patrimoniais e obrigacionais dessa decisão. Essa inovação atendeu a uma demanda crescente, conferindo maior flexibilidade e autonomia às partes na gestão de seus vínculos jurídicos.

O procedimento, tanto para o divórcio quanto para a separação, exige a apresentação da documentação pessoal das partes, certidão de casamento atualizada, documentos comprobatórios da titularidade dos bens e, quando houver partilha, certidões negativas e documentos que permitam o registro dos atos posteriores nos órgãos competentes. Após conferida a documentação e estando o ato em conformidade com a lei, o tabelião lavra a escritura pública, que, por sua natureza, tem eficácia imediata e título hábil para registro nos casos de transferência de bens.

A consolidação da separação e do divórcio extrajudiciais no Brasil evidencia a importância dos tabelionatos de notas como instrumentos de efetividade e eficiência na resolução consensual de questões familiares. Ao possibilitar a conclusão de procedimentos em prazo reduzido, com menor custo e sem a necessidade de intervenção judicial direta, esses mecanismos contribuem para desafogar o Poder Judiciário, permitindo que este concentre esforços em demandas litigiosas ou de maior complexidade.

4.7.3 Reconhecimento e dissolução extrajudicial de união estável

O reconhecimento e a dissolução da união estável, quando realizados consensualmente, inserem-se no mesmo contexto de desjudicialização abordado anteriormente no subtópico sobre separação e divórcio consensuais, possuindo, inclusive, base normativa convergente. A possibilidade de formalização extrajudicial desses atos é expressão da ampliação de atribuições das serventias notariais, conferindo maior celeridade e segurança jurídica aos interessados.

A união estável é disciplinada no Código Civil (arts. 1.723 e seguintes) e pela Lei nº 9.278/1996, com assento constitucional no art. 226, § 3º, que a reconhece como entidade familiar. Desde o Provimento nº 37/2014 do Conselho Nacional de Justiça, atualmente alterado pelo Provimento nº 141/2023, admite-se o registro de seu reconhecimento e dissolução diretamente perante o Registro Civil das Pessoas Naturais, sem necessidade de processo judicial, desde que presentes os requisitos legais.

No reconhecimento e na dissolução de união estável, a atuação da serventia notarial materializa-se por meio da lavratura de escritura pública, ato de natureza declaratória que formaliza a vontade das partes e documenta a existência ou a extinção da relação. Todavia, para que produza efeitos perante terceiros, é indispensável o registro no Registro Civil das Pessoas Naturais. O Provimento nº 141/2023 do Conselho Nacional de Justiça simplificou esse procedimento, ao permitir que tanto o reconhecimento quanto a dissolução possam ser realizados diretamente por termo declaratório no próprio registro civil, bem como ao facilitar a alteração do regime de bens e a conversão da união estável em casamento. Embora o registro seja facultativo, sua ausência tende a restringir os efeitos do ato ao âmbito interno da relação, não irradiando eficácia perante terceiros em matérias como pensão, sucessão hereditária ou adoção de sobrenome, o que reforça a importância da etapa registral para a plena eficácia jurídica.

No plano procedimental, o reconhecimento extrajudicial exige que as partes sejam capazes e não possuam impedimentos matrimoniais, devendo comparecer pessoalmente ou por procuração com poderes específicos ao tabelionato de notas. A escritura pública, além de formalizar a existência da união estável e definir a data de seu início, poderá estabelecer o regime de bens, seja ele legal ou convencionado, bem como dispor sobre aspectos patrimoniais, familiares e sucessórios. No caso de dissolução consensual, o procedimento extrajudicial aplica, por analogia, os requisitos previstos para o divórcio no art. 731 do CPC/2015: ausência de nascituro ou filhos menores ou incapazes, assistência obrigatória de advogado ou defensor público, e lavratura de escritura pública apta a produzir todos os efeitos

legais, inclusive para registro e levantamento de valores.

O Provimento nº 141/2023 promoveu avanços significativos na regulamentação, ao permitir que os cartórios de registro civil também realizem termos declaratórios de reconhecimento e de dissolução de união estável, ampliar o acesso por meio da Central de Informações do Registro Civil (CRC) e disciplinar a cobrança de emolumentos. Além disso, reafirmou que, havendo filhos menores ou incapazes, a dissolução deverá ocorrer judicialmente, preservando o controle jurisdicional em casos de interesse de incapazes.

Esse procedimento extrajudicial tem aplicação tanto para uniões heteroafetivas quanto homoafetivas, estas reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI 4.277 e ADPF 132 e regulamentadas pela Resolução CNJ nº 175/2013, que assegura a conversão em casamento e veda discriminações por orientação sexual. Em qualquer caso, a escritura pública pode ainda incluir cláusulas específicas para proteção da intimidade e da autonomia dos companheiros, como disposições médicas, previdenciárias e patrimoniais.

A conversão da união estável em casamento, por sua vez, mantém o regime de bens vigente, salvo disposição contrária em pacto antenupcial. Tanto no reconhecimento quanto na dissolução, a via extrajudicial revela-se instrumento eficaz de segurança jurídica e prevenção de litígios, integrando o movimento mais amplo de transferência de competências para as serventias notariais no contexto da desjudicialização.

4.7.4 Usucapião Extrajudicial

A usucapião, tradicionalmente reconhecida como forma originária de aquisição da propriedade, passou por profundas transformações no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir da segunda década do século XXI. Antes mesmo de sua previsão expressa no Código de Processo Civil de 2015, já havia no sistema normativo nacional mecanismos que apontavam para a possibilidade de sua tramitação fora do Judiciário. O primeiro marco nesse sentido foi o artigo 60 da Lei nº 11.977/2009, que, ao tratar da legitimação de posse, permitia a conversão desse título em registro de propriedade após cinco anos, desde que preenchidos os requisitos constitucionais da usucapião. Todavia, tal previsão tinha alcance restrito, voltando-se apenas para hipóteses específicas e não abrangendo de modo amplo as situações de posse mansa e pacífica sem litígio.

O passo decisivo para a institucionalização da usucapião pela via administrativa ocorreu com o advento do Código de Processo Civil de 2015, que, por meio do artigo 1.071, incluiu o artigo 216-A na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973). Esse dispositivo

estabeleceu expressamente a possibilidade de reconhecimento da usucapião diretamente no cartório de registro de imóveis, dispensando a necessidade de processo judicial, desde que presentes os requisitos legais e inexistente controvérsia. A inovação, inserida no contexto do movimento de desjudicialização, buscou conferir maior celeridade, efetividade e economia processual à regularização fundiária, alinhando-se aos princípios constitucionais da função social da propriedade e do acesso à moradia.

A regulamentação prática desse procedimento veio com o Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017, do Conselho Nacional de Justiça, que detalhou as etapas a serem observadas pelo oficial de registro, os documentos exigidos e as formas de notificação dos interessados. Entre as exigências, destacam-se a apresentação de planta e memorial descritivo assinados por profissional habilitado, a anuência expressa dos confrontantes e a notificação do proprietário registral e de eventuais titulares de direitos reais sobre o imóvel. Na impossibilidade de obtenção da anuência, o normativo prevê a notificação por carta com aviso de recebimento, por meio do registro de títulos e documentos ou, quando não localizada a parte, por edital publicado em jornal de grande circulação. A Lei nº 13.465/2017, fruto da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, ampliou o alcance do instituto ao permitir que a ausência de resposta fosse interpretada como anuência tácita, desde que observadas as formalidades de contraditório e notificação, conferindo maior funcionalidade ao procedimento.

Essa mesma lei também trouxe ajustes importantes no procedimento, reforçando o papel dos cartórios de registro de imóveis como protagonistas na solução administrativa dessas demandas. Entre as alterações relevantes, está a ampliação dos meios de notificação e a previsão de que o silêncio, quando precedido de todas as diligências necessárias para localização do interessado, não impede o prosseguimento do pedido.

No que se refere à sistemática procedimental, o interessado deve apresentar requerimento ao cartório de registro de imóveis competente, instruído com ata notarial que ateste o tempo e as condições da posse, elaborada por tabelião de notas, além da documentação técnica e das certidões exigidas. O registrador, após verificar a regularidade formal, promoverá a notificação dos confrontantes e demais interessados, observando os prazos e meios previstos na legislação e regulamentação. Eventual discordância expressa impede a conclusão pela via extrajudicial, devendo o pedido ser remetido ao Judiciário. Por outro lado, a inexistência de oposição e a comprovação do preenchimento dos requisitos levam ao registro da propriedade em nome do possuidor.

Embora voltada para diversas modalidades de usucapião previstas no Código Civil, a

sistemática extrajudicial também abrange a usucapião coletiva urbana, que recebeu especial atenção da Lei nº 13.465/2017. Alterando o artigo 10 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), essa lei reduziu entraves para a titulação coletiva de núcleos urbanos informais consolidados há mais de cinco anos, ocupados por população de baixa renda e cujas áreas individuais não ultrapassem 250 m² por núcleo familiar. Nessa hipótese, a propriedade é atribuída coletivamente, com frações ideais, dispensando a individualização prévia dos lotes. O procedimento pode tramitar também pela via administrativa, seguindo, no que couber, as disposições do artigo 216-A da Lei de Registros Públicos. Essa possibilidade amplia o alcance social do instituto, favorecendo comunidades vulneráveis e promovendo inclusão e segurança jurídica.

Assim, a evolução normativa da usucapião extrajudicial, desde o primeiro passo dado em 2009, passando pela consolidação no CPC/2015 e pela ampliação promovida pela Lei nº 13.465/2017, revela um movimento consistente de valorização da via administrativa como meio legítimo de aquisição da propriedade. Ao permitir que situações consolidadas de posse sejam reconhecidas com maior celeridade e menor custo, sem abrir mão da participação dos interessados, o instituto se afirma como peça central no processo de desjudicialização e na promoção de políticas públicas de regularização fundiária.

4.7.5 Adjudicação compulsória extrajudicial

A adjudicação compulsória é um instituto jurídico destinado a assegurar a transferência da propriedade de um bem, em especial imóvel, quando a parte obrigada a realizar tal transmissão se recusa a fazê-lo, mesmo diante do integral cumprimento das obrigações contratuais pela parte interessada. Tradicionalmente, esse mecanismo era processado exclusivamente na esfera judicial, com fundamento no art. 1.418 do Código Civil para bens imóveis e no art. 901 do mesmo diploma para bens móveis, além de previsão na Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos. Nesse contexto, a adjudicação compulsória constituía medida judicial de caráter excepcional, aplicável apenas quando o promitente vendedor, de forma injustificada, não outorgava a escritura definitiva de compra e venda, apesar de o comprador haver cumprido todas as obrigações contratuais assumidas.

A evolução legislativa brasileira, alinhada ao movimento de desjudicialização, passou a admitir a prática da adjudicação compulsória também na via extrajudicial. Esse avanço foi consolidado com a edição da Lei nº 14.382/2022, que inseriu o art. 216-B na Lei nº 6.015/1973, instituindo a possibilidade de processamento do pedido diretamente no registro

de imóveis competente, mediante provocação do interessado, desde que atendidos os requisitos legais. A norma veio acompanhada do Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra) e disciplinou, de maneira pormenorizada, o rito aplicável, garantindo segurança jurídica e uniformidade de procedimentos em todo o território nacional.

O art. 216-B da Lei de Registros Públicos e o art. 440-C do CNN/CN/CNJ elencam como legitimados para requerer a adjudicação compulsória extrajudicial o promitente comprador ou qualquer de seus cessionários, promitentes cessionários ou sucessores, bem como o promitente vendedor, todos obrigatoriamente assistidos por advogado. Essa possibilidade recíproca de provocação do procedimento reflete a abrangência do instituto, que não se limita à proteção do comprador, podendo também ser utilizado pelo vendedor, por exemplo, para compelir o adquirente a receber a propriedade quando este injustificadamente se recusa a fazê-lo.

Para a formalização do pedido, exige-se a apresentação de documentos específicos, a começar pela ata notarial lavrada por tabelião de notas da localidade do imóvel, na qual constem a identificação do bem, a qualificação completa das partes e, quando for o caso, de seus cônjuges, a prova do pagamento do preço, a caracterização do inadimplemento da obrigação de transferir ou receber a propriedade, e outros elementos comprobatórios da relação contratual. Além disso, é indispensável a apresentação do instrumento contratual (promessa de compra e venda, cessão ou sucessão), das certidões forenses da comarca do imóvel e do domicílio do requerente que atestem a inexistência de litígio envolvendo o contrato, do comprovante de pagamento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e da procuração com poderes específicos.

O procedimento se inicia com a lavratura da ata notarial, na qual o tabelião documenta todos os elementos relevantes para a futura análise do registrador imobiliário. Essa ata é então apresentada ao cartório de registro de imóveis da circunscrição competente, acompanhada de todos os documentos exigidos. O registrador, por sua vez, realiza a qualificação registral, verificando a regularidade formal e material do pedido, bem como a existência dos requisitos previstos no art. 216-B da Lei nº 6.015/1973 e nas normas do CNN/CN/CNJ.

Uma etapa essencial do processo é a notificação extrajudicial da parte obrigada a cumprir a prestação. Essa diligência, realizada pelo oficial do registro de imóveis ou por delegação ao oficial de registro de títulos e documentos, destina-se a comprovar a ciência da parte contrária e a oportunizar o cumprimento voluntário da obrigação no prazo legal. O

inadimplemento é caracterizado pela não celebração do título de transmissão da propriedade plena no prazo de 15 dias contados do recebimento da notificação. Somente após a frustração dessa etapa é que se pode prosseguir para o registro da adjudicação.

Em determinadas hipóteses, o procedimento pode incluir a realização de audiência de conciliação, conduzida por conciliador ou mediador, com o objetivo de buscar solução consensual antes da adjudicação compulsória. Não sendo obtido acordo, o registrador poderá deferir o registro, desde que atendidos todos os requisitos legais e documentais.

A decisão favorável do registrador culmina na prática do ato registral que transfere a propriedade do imóvel para o requerente. Esse registro produz efeitos *erga omnes*, conferindo ao adjudicante a condição de legítimo proprietário e assegurando-lhe todos os direitos e responsabilidades inerentes à propriedade. O registro também cumpre função de publicidade, tornando o ato oponível contra terceiros e garantindo maior segurança nas transações imobiliárias subsequentes.

A adoção da via extrajudicial para a adjudicação compulsória representa um importante instrumento de celeridade e eficiência, permitindo que situações antes dependentes de longa tramitação judicial sejam solucionadas de maneira mais ágil e econômica.

Apesar dos avanços trazidos pela adjudicação compulsória extrajudicial, o procedimento ainda enfrenta desafios que limitam sua plena efetividade. Entre os principais, destacam-se a necessidade de harmonização normativa com outros diplomas legais, a superação de divergências interpretativas entre os registradores quanto à aplicação dos requisitos e a capacitação contínua de advogados e tabeliães para lidar com a complexidade documental e procedimental envolvida. Soma-se a isso a exigência de documentação robusta, que nem sempre está disponível ao interessado, e a eventual resistência das partes notificadas, que pode gerar impugnações e redirecionar o conflito à via judicial.

4.7.6 Atas notariais para produção antecipada de prova (CPC, art. 384)

A ata notarial, prevista no art. 384 do Código de Processo Civil, é um instrumento dotado de fé pública pelo qual o tabelião descreve fielmente fatos, situações ou circunstâncias que presencia ou constata, a fim de documentá-los para utilização futura como meio de prova. Trata-se de prova documental dotada de especial robustez, cuja credibilidade decorre da presunção de veracidade dos atos notariais, nos termos do art. 215 do Código Civil e da legislação específica que rege a atividade notarial. Sua função no contexto processual é inequívoca: assegurar a preservação de elementos probatórios suscetíveis de perecimento ou

alteração, permitindo que, quando for instaurada eventual demanda judicial, tais fatos estejam já documentados de forma segura e imparcial.

A disciplina jurídica da ata notarial encontra respaldo não apenas no art. 384 do Código de Processo Civil, mas também na Lei nº 8.935/1994, que dispõe sobre a atividade notarial e registral, estabelecendo, em seu art. 7º, III, a competência dos tabeliães para lavrar tais instrumentos. No âmbito da regulamentação administrativa, o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Provimento nº 149/2023, que institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), detalha a forma de lavratura, os requisitos de conteúdo, os cuidados com a imparcialidade e a necessidade de descrição objetiva dos fatos. Essa normatização visa assegurar uniformidade na prática notarial em todo o território nacional, garantindo segurança jurídica e previsibilidade na utilização da ata como meio de prova.

O legislador, ao inserir no CPC/2015 previsão expressa acerca da ata notarial, buscou consolidar o seu uso como mecanismo de produção antecipada de prova, não apenas no contexto judicial, mas também no âmbito extrajudicial, em consonância com a política pública de tratamento adequado dos conflitos e com o movimento de desjudicialização. Isso porque a ata permite que o interessado, antes mesmo de acionar o Poder Judiciário, tenha em mãos prova formal e robusta, apta a embasar acordos, instruir petições iniciais, ou até mesmo evitar litígios, ao esclarecer situações fáticas de forma inequívoca.

A diversidade de hipóteses em que a ata notarial pode ser utilizada no campo da produção antecipada de provas é expressiva. No contexto da usucapião extrajudicial, já analisada anteriormente, a ata desempenha papel central: cabe ao tabelião atestar a posse do requerente sobre o imóvel, o tempo de sua duração, a inexistência de oposição, a localização e a conformidade das divisas, bem como outros elementos indispensáveis à instrução do procedimento. São documentados, por exemplo, depoimentos de vizinhos, fotografias do imóvel, consultas a cadastros públicos e registros imobiliários, além de constatações pessoais do tabelião. Essa prova pré-constituída, dotada de fé pública, reduz substancialmente o espaço para controvérsia sobre a posse e o preenchimento dos requisitos legais.

De forma semelhante, no procedimento de adjudicação compulsória extrajudicial, a ata notarial pode ser utilizada para atestar o inadimplemento do promitente vendedor, a existência e validade do contrato de promessa de compra e venda, a quitação do preço e a recusa injustificada de outorga da escritura definitiva. Pode-se registrar ainda diligências realizadas pelo tabelião, tais como a notificação do promitente vendedor para cumprimento da obrigação ou a verificação do não comparecimento injustificado à lavratura da escritura. Tais elementos

antecipam a fase probatória e conferem segurança jurídica ao procedimento, prevenindo impugnações posteriores.

Além dessas situações já estudadas, a ata notarial encontra aplicação em múltiplas outras hipóteses de produção antecipada de prova. É frequente seu uso para constatar o conteúdo de páginas da internet, e-mails, mensagens eletrônicas ou publicações em redes sociais, especialmente quando existe risco de alteração ou exclusão dessas informações. Também é utilizada para registrar o estado físico de bens móveis ou imóveis, como em casos de vistoria prévia à locação, avaliação de danos ou verificação de cumprimento de cláusulas contratuais. No âmbito familiar, pode documentar a existência de união estável ou a ocorrência de fatos relevantes para a guarda de filhos, servindo como elemento de prova em futuras demandas judiciais ou extrajudiciais.

O caráter versátil da ata notarial como instrumento de produção antecipada de prova permite sua utilização ainda em contextos empresariais e comerciais, como a verificação de irregularidades em estoques, a conferência de sorteios e promoções, ou a autenticação de assembleias e reuniões. Nessas hipóteses, a atuação notarial não apenas preserva a prova, mas também contribui para prevenir litígios, dado o alto grau de confiabilidade que o documento confere aos fatos registrados.

Outro aspecto relevante é que a ata notarial, por sua natureza extrajudicial, dispensa a prévia autorização judicial para sua lavratura, bastando a solicitação do interessado e a observância dos requisitos formais da lei. Isso a torna um instrumento ágil e acessível, compatível com o princípio da duração razoável do processo e com a lógica da desjudicialização. Ademais, como documento público, a ata tem força probatória qualificada: nos termos do art. 384 do CPC, serve como prova plena dos fatos nela constatados, podendo inclusive fundamentar tutelas de urgência em eventual processo judicial subsequente.

É importante destacar que, embora a produção antecipada de prova por meio de ata notarial possa ocorrer de forma isolada, é comum que esteja inserida em um conjunto maior de medidas voltadas à resolução extrajudicial de conflitos. Nos casos de usucapião e adjudicação compulsória, por exemplo, a ata compõe um dossiê probatório mais amplo, ao lado de certidões, documentos particulares, notificações e outros elementos colhidos no curso do procedimento. Essa integração entre diferentes meios de prova reforça a utilidade da ata como peça-chave para a efetividade e segurança jurídica das soluções extrajudiciais.

A adoção da ata notarial como ferramenta de preservação e antecipação de provas, portanto, reflete a tendência contemporânea de deslocar para a esfera extrajudicial atividades que, outrora, estavam exclusivamente submetidas ao crivo judicial. Ao lado de outros

instrumentos já examinados nesta pesquisa, ela exemplifica como a atuação notarial pode não apenas registrar atos e negócios jurídicos, mas também desempenhar função probatória essencial.

4.7.7 Autorização de Viagem de Menores

A autorização de viagem de crianças e adolescentes é um dos exemplos mais expressivos de procedimento que, historicamente vinculado à jurisdição, foi progressivamente transferido à esfera administrativa e notarial. Até o ano de 2010, a autorização judicial era o meio quase exclusivo para permitir que menores de dezesseis anos viajassem desacompanhados, tanto em território nacional quanto internacional, com o intuito de assegurar a proteção integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990). O art. 83 do ECA determinava a necessidade de autorização judicial para viagens de menores desacompanhados fora da comarca de residência, ressalvando apenas situações em que estivessem acompanhados de ascendente, colateral ou responsável devidamente identificado.

Com o avanço das políticas de desjudicialização e a consolidação da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para uniformizar procedimentos relativos à infância e juventude, iniciou-se um movimento de simplificação e delegação de etapas que dispensavam a intervenção do juiz em hipóteses de consenso familiar. Nesse contexto, a Resolução CNJ nº 131, de 26 de maio de 2011, disciplinou a autorização de viagem internacional de crianças e adolescentes brasileiros, estabelecendo parâmetros claros sobre os casos em que a autorização judicial seria obrigatória. O normativo consolidou o entendimento de que nenhuma criança ou adolescente poderia deixar o território nacional acompanhado de estrangeiro domiciliado no exterior, salvo quando o estrangeiro fosse um dos genitores ou quando o menor não possuísse nacionalidade brasileira. Em sentido contrário, dispensou-se a autorização judicial quando a viagem ocorresse na companhia de ambos os pais, de apenas um dos genitores com a anuência expressa do outro, ou com terceiro autorizado por ambos, desde que o consentimento fosse formalizado com reconhecimento de firma em cartório.

No âmbito das viagens nacionais, a matéria foi posteriormente disciplinada pela Resolução CNJ nº 295, de 13 de setembro de 2019, que regulamentou a autorização para o deslocamento de crianças e adolescentes dentro do território brasileiro. O texto manteve a necessidade de autorização judicial para viagens de menores de dezesseis anos desacompanhados de seus responsáveis legais, mas previu hipóteses de dispensa, tais como:

(i) quando o menor estiver acompanhado de ascendente ou parente colateral até o terceiro grau, com parentesco comprovado documentalmente; (ii) quando residir em comarca contígua à de destino, desde que ambas pertençam à mesma unidade federativa; e (iii) quando estiver acompanhado de um dos genitores, com a anuência formal do outro. Assim, a atuação notarial passou a desempenhar papel central na formalização dessas autorizações, cabendo ao tabelião de notas autenticar as assinaturas e conferir a legalidade do instrumento particular, substituindo, em tais hipóteses, a necessidade de despacho judicial.

A normatização promovida pelo CNJ eliminou as incertezas decorrentes das diversas interpretações judiciais existentes nos tribunais estaduais sobre a matéria e reforçou a competência dos cartórios como espaços aptos à verificação da autenticidade e da vontade livre dos responsáveis, em consonância com a fé pública notarial e com o princípio da proteção integral previsto no art. 227 da Constituição da República. Dessa forma, a autorização lavrada em escritura pública ou instrumento particular com firma reconhecida por autenticidade tornou-se o meio hábil de manifestação de vontade dos pais ou responsáveis para permitir a viagem, representando, na prática, a substituição da tutela judicial por um ato de jurisdição voluntária administrativa, controlado pelo notário.

O processo de modernização dos serviços notariais, impulsionado pelo CNJ, resultou na edição do Provimento nº 103, de 15 de junho de 2020, que instituiu a Autorização Eletrônica de Viagem (AEV) para menores de até dezesseis anos de idade, em viagens nacionais ou internacionais, desacompanhados de um ou ambos os genitores. A medida, alinhada à transformação digital dos serviços extrajudiciais, permitiu a emissão da autorização de forma remota por meio da plataforma e-Notariado, sob supervisão dos tabelionatos de notas.

O procedimento eletrônico segue etapas rígidas de verificação da identidade e da manifestação de vontade das partes: os pais ou responsáveis geram o pedido por meio de instrumento particular eletrônico, assinado digitalmente e reconhecido por autenticidade por um tabelião de notas habilitado. O tabelião realiza videoconferência notarial para confirmar a autoria e a autenticidade da assinatura, utilizando-se de certificados digitais notariais (ID Notarial). Após a confirmação, a autorização é integrada aos sistemas eletrônicos de controle migratório e de transporte, dispensando o deslocamento físico das partes.

A AEV tornou-se um importante instrumento de desjudicialização e de efetivação do princípio da eficiência administrativa, ao mesmo tempo em que preserva a finalidade protetiva do instituto. O controle notarial, realizado sob a fiscalização direta do CNJ, garante que o consentimento seja livre, informado e autêntico, substituindo a chancela judicial. Além disso,

o sistema eletrônico proporciona rastreabilidade, integridade e publicidade administrativa do ato, atendendo aos parâmetros constitucionais de segurança jurídica e proteção de dados pessoais.

4.7.8 Apostilamento de Documentos

O apostilamento de documentos públicos constitui uma das atribuições mais relevantes e recentes incorporadas às serventias extrajudiciais brasileiras, representando um marco na internacionalização dos atos notariais e na consolidação da desjudicialização administrativa. O procedimento decorre da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, firmada na Haia, em 5 de outubro de 1961, e internalizada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 148/2015 e pelo Decreto nº 8.660/2016, que promulgou o tratado. A adesão brasileira à Convenção, conhecida como Convenção da Apostila da Haia, eliminou a necessidade de legalização consular para que documentos públicos nacionais produzam efeitos em países signatários, instituindo o sistema simplificado de autenticação denominado “apostila”.

A Resolução CNJ nº 228, de 22 de junho de 2016, regulamentou a aplicação da Convenção no território nacional, atribuindo ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a coordenação e o controle da execução do serviço. Desde então, o CNJ passou a definir as autoridades apostilantes, os procedimentos padronizados e os mecanismos de fiscalização. Em cumprimento à Resolução, a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento nº 62, de 14 de novembro de 2017, que uniformizou o procedimento de apostilamento em todas as unidades da federação e conferiu às serventias notariais e registrais a delegação do CNJ para executar o ato.

Nos termos do art. 4º do Provimento nº 149/2023 - Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), o serviço notarial e de registro exerce o apostilamento por delegação do CNJ, cabendo a execução a qualquer notário ou registrador cadastrado e capacitado, independentemente da especialização da serventia ou da circunscrição territorial. O ato pode ser praticado pelo titular ou pelos prepostos previamente habilitados, sob supervisão das Corregedorias-Gerais de Justiça e da Corregedoria Nacional. Essa estrutura confere ao tabelião de notas papel de destaque como autoridade apostilante, sendo responsável pela análise formal dos documentos, verificação da autenticidade das assinaturas e cargos dos subscritores, além da conferência dos selos e carimbos quando cabíveis.

De acordo com o art. 1º do CNN/CN/CNJ-Extra, a legalização de documentos públicos produzidos no Brasil e destinados a surtir efeitos em países signatários da Convenção da Apostila é realizada exclusivamente por meio da aposição de apostila emitida pelas serventias extrajudiciais devidamente cadastradas. A norma conceitua a legalização como o procedimento de autenticação da assinatura, da função ou do cargo exercido pelo signatário do documento, e, quando pertinente, da autenticidade do selo ou carimbo nele aposto. Equiparam-se a documentos públicos, para fins de apostilamento, os históricos escolares, declarações de conclusão de curso e diplomas registrados no território nacional, ampliando a competência notarial para abranger a validação internacional de documentos educacionais e administrativos.

O Provimento CNJ nº 62/2017, complementado pelo Provimento nº 119/2021, estabelece que o cadastramento e a prestação do serviço de apostilamento são obrigatórios para todas as serventias de notas e registro das capitais dos estados e do Distrito Federal, sendo facultativos, mas recomendáveis, para as serventias do interior, a fim de assegurar capilaridade ao serviço. O ato de credenciamento das autoridades apostilantes é realizado pelas Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais, que enviam ao CNJ a listagem dos notários e registradores aptos a executar o procedimento, devidamente capacitados em cursos promovidos pelas entidades representativas de classe. Assim, a atuação do tabelião de notas, ainda que inserida em um sistema nacional controlado pelo CNJ, mantém-se sob o regime de delegação pública, nos termos do art. 236 da Constituição da República.

O procedimento de apostilamento envolve a análise formal do documento apresentado pelo interessado e a subsequente emissão da apostila, que é um certificado de autenticidade aposto ao documento público. A apostila não certifica o conteúdo do documento, mas apenas a origem, autenticidade e legitimidade da assinatura, do cargo e, quando houver, do selo ou carimbo da autoridade signatária. O ato é praticado diretamente nas serventias de notas, mediante solicitação do portador do documento, sendo dispensado requerimento escrito, conforme prevê o art. 9º do CNN/CN/CNJ-Extra. Após a análise, o notário emite a apostila, física ou eletrônica, assinada digitalmente com certificado ICP-Brasil, e registra o ato no Sistema Eletrônico de Apostilamento (Apostil), mantido pelo CNJ e atualmente administrado, mediante termo de cooperação, pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR).

O Provimento CNJ nº 106/2020 introduziu o Sistema Eletrônico de Apostilamento (APOSTIL), que passou a padronizar nacionalmente a confecção, consulta e gestão das apostilas, garantindo maior rastreabilidade, controle de autenticidade e integração de dados. O

sistema é acessado gratuitamente pelas serventias cadastradas e fiscalizado pela Corregedoria Nacional de Justiça, conforme a Portaria CNJ nº 2/2022, que instituiu o Comitê Técnico do Sistema Eletrônico de Apostilamento. A apostila é emitida e registrada digitalmente, podendo ser conferida em meio eletrônico por autoridades estrangeiras por meio de código único de verificação, o que assegura a validade internacional do ato.

A responsabilidade técnica do notário como autoridade apostilante é rigorosa. O art. 10 do CNN/CN/CNJ-Extra determina que, havendo dúvida quanto à autenticidade do documento, o tabelião deverá instaurar procedimento prévio de verificação, conforme o art. 3º, § 2º, da Resolução CNJ nº 228/2016, podendo, se persistirem as incertezas, recusar fundamentadamente o apostilamento. Essa recusa pode ser impugnada pelo solicitante, que poderá requerer reexame pela Corregedoria-Geral de Justiça. Tais mecanismos reforçam a natureza administrativa e controlada do ato, preservando sua segurança jurídica e a integridade do sistema.

O art. 5º do Código Nacional de Normas estabelece ainda que a aposição da apostila somente pode ser realizada por autoridade apostilante cadastrada no sistema eletrônico do CNJ, e que as apostilas deverão ser assinadas digitalmente e registradas no banco de dados unificado. O papel de segurança utilizado nas apostilas físicas é numerado e vinculado ao Cadastro Nacional de Serventias (CNS), não podendo ser transferido entre cartórios. Esses requisitos, aliados ao controle eletrônico centralizado, garantem a autenticidade e a inviolabilidade do procedimento notarial.

A atuação dos tabeliões de notas na execução do apostilamento reflete o avanço institucional do serviço notarial no contexto da cooperação jurídica internacional. O notário, como autoridade delegada do CNJ, exerce função de certificação pública da autenticidade internacional de documentos, substituindo o controle consular tradicional e viabilizando a circulação global de atos jurídicos e administrativos brasileiros. Assim, o apostilamento nas serventias notariais consolida-se como instrumento de eficiência, segurança e desburocratização, inserindo o sistema notarial brasileiro na rede internacional de reconhecimento documental prevista pela Convenção da Haia.

4.7.9 *Escrow Account* Cartorário

A promulgação da Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023, denominada Novo Marco Legal das Garantias, representou um avanço significativo na ampliação das atribuições das serventias extrajudiciais, especialmente dos tabelionatos de notas, ao permitir que estes atuem

na administração da *escrow account*, também conhecida como conta de garantia, conta vinculada ou conta caução. A novidade legislativa visa modernizar o sistema de garantias, reduzir custos de transação e conferir maior segurança jurídica às relações contratuais, por meio da intervenção de agentes dotados de fé pública e imparcialidade técnica.

O termo *escrow account* designa uma conta intermediária de custódia, administrada por um terceiro neutro, na qual são depositados valores ou bens vinculados a determinada transação comercial ou imobiliária, a serem liberados apenas quando cumpridas as condições previamente pactuadas entre as partes. O modelo busca garantir o equilíbrio e a proteção recíproca entre comprador e vendedor em negócios de elevado risco financeiro, evitando que uma das partes sofra prejuízo no caso de descumprimento contratual.

No Brasil, a Lei nº 14.711/2023 incorporou esse mecanismo à legislação notarial, acrescentando o art. 7º-A à Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores). O dispositivo confere ao tabelião de notas a competência, sem exclusividade, para atuar na certificação do implemento ou da frustração de condições negociais e na administração de valores depositados em conta vinculada, mediante convênio firmado entre a entidade de classe nacional e as instituições financeiras credenciadas. Assim, o notário passa a exercer papel de gestor imparcial da conta de garantia, intermediando a execução de obrigações contratuais e assegurando que os valores sejam repassados à parte devida apenas quando verificado o cumprimento das condições estabelecidas.

O § 1º do art. 7º-A dispõe que o preço do negócio ou os valores conexos poderão ser recebidos ou consignados por meio do tabelião de notas, que procederá ao repasse do montante à parte legítima após constatar o implemento ou a frustração das condições contratuais. A norma estabelece ainda que os valores depositados na conta vinculada constituem patrimônio segregado, não podendo ser objeto de constrição judicial ou fiscal decorrente de obrigações pessoais do depositante, das partes ou do próprio tabelião, desde que estranhas ao negócio em questão. Trata-se de inovação relevante, que assegura proteção integral dos recursos vinculados à transação, conferindo-lhes autonomia jurídica em relação ao patrimônio das partes.

Além de garantir neutralidade e confiança, o novo modelo tende a reduzir os custos de transação, uma vez que as taxas de custódia e administração praticadas pelos cartórios serão, em regra, inferiores às cobradas por instituições financeiras. A atribuição notarial também promove maior transparência e rastreabilidade das operações, já que o tabelião está sujeito às regras de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo previstas no Provimento CNJ nº 88/2019, devendo identificar as partes, verificar a licitude dos valores e

manter registros auditáveis das operações realizadas.

O § 2º do art. 7º-A complementa a disciplina ao autorizar o tabelião a lavrar ata notarial para constatar a ocorrência ou a frustração das condições negociais aplicáveis, certificando o repasse dos valores devidos e a eficácia ou rescisão do negócio. Essa ata, quando aplicável, constituirá título hábil para fins de registro nos termos do art. 221 da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), reforçando a força executiva e a publicidade do ato. O notário, portanto, deixa de ser mero redator de instrumentos jurídicos para assumir posição de árbitro administrativo da execução contratual, dentro dos limites legais e respeitada a competência dos tabelionatos de protesto.

A inovação também reflete a crescente incorporação das funções de mediação e conciliação extrajudicial ao âmbito notarial, expressamente reconhecidas no inciso II do mesmo artigo, evidenciando o papel das serventias como instrumentos de pacificação social preventiva. O § 3º do art. 7º-A prevê, inclusive, que a remuneração pela mediação e conciliação observará convênio firmado entre o CNJ e as entidades representativas da classe, ou, na ausência, seguirá a tabela de emolumentos aplicável às escrituras públicas com valor econômico.

4.7.10 Mediação e Conciliação Extrajudiciais

A implementação da mediação e da conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais insere-se no contexto mais amplo da política nacional de estímulo aos métodos consensuais de solução de conflitos, cuja consolidação no Brasil foi significativamente impulsionada pela edição da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Este ato normativo instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, estabelecendo diretrizes e princípios aplicáveis a todos os meios consensuais, inclusive aqueles posteriormente incorporados à esfera extrajudicial. Embora originariamente voltada à mediação judicial, a Resolução nº 125/2010 abriu espaço para a integração das serventias notariais e registrais nessa política pública, reconhecendo seu potencial para ampliar o acesso à justiça e desafogar o Judiciário, sobretudo em regiões carentes de estrutura judiciária formal.

A partir desse marco inicial, o CNJ editou instrumentos normativos específicos para regulamentar a atuação dos cartórios na mediação e conciliação, com destaque para o Provimento nº 67, de 26 de março de 2018, que disciplinou, de forma facultativa, a prestação desses serviços pelos notários e registradores. Essa normatização buscou uniformizar

procedimentos, estabelecer requisitos para a habilitação de mediadores e conciliadores atuantes nas serventias e integrar tais serviços à rede institucional coordenada pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e pelas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados. Complementarmente, a Recomendação nº 28/2018 do CNJ incentivou os tribunais a celebrarem convênios com notários e registradores para a instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) em dependências extrajudiciais, especialmente em localidades sem fórum ou outra infraestrutura judiciária.

O regime jurídico aplicável à mediação e à conciliação extrajudiciais nas serventias notariais e registrais conjuga a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015) e os provimentos do CNJ. Enquanto a Lei de Mediação regulamenta tanto a mediação judicial quanto a extrajudicial, permitindo sua condução por qualquer pessoa capaz e de confiança das partes (art. 9º), o Provimento nº 67/2018 do CNJ impôs requisitos adicionais para a atuação no âmbito das serventias, como a capacitação periódica em instituições vinculadas às Escolas Judiciais.

O procedimento de mediação ou conciliação extrajudicial inicia-se com requerimento formulado por uma ou ambas as partes, dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro autorizado, conforme as competências definidas pelo Provimento nº 67/2018. Esse requerimento deve conter a qualificação das partes, a narrativa sucinta do conflito, eventual proposta de acordo e a indicação de meio idôneo para a notificação da parte contrária. Após o protocolo e verificação da regularidade formal, o notário ou registrador designará data e hora para a sessão, notificando a outra parte com antecedência mínima e garantindo a facultatividade da participação. Caso haja ausência injustificada, o procedimento poderá ser arquivado, salvo quando for possível prosseguir com as partes presentes.

A sessão de mediação ou conciliação é conduzida em espaço reservado, buscando a construção consensual da solução, seja para o conflito em sua totalidade, seja para parte dele. Havendo acordo, lavra-se termo específico, dotado de força de título executivo extrajudicial (art. 784, IV, CPC), que é arquivado no livro próprio e entregue às partes. Na hipótese de não haver acordo, podem ser designadas novas sessões, ou o procedimento pode ser encerrado por desistência expressa ou presumida. Quando o objeto envolver direitos indisponíveis que admitam transação, o termo deve ser encaminhado ao juízo competente para homologação, conforme art. 725, VIII, do CPC.

A competência para a prática da mediação e da conciliação extrajudiciais é ampla no âmbito das serventias, alcançando tabelionatos de notas, de protesto, registros civis de pessoas

naturais e jurídicas, de imóveis e de títulos e documentos, todos submetidos à fiscalização da Corregedoria-Geral de Justiça e do magistrado coordenador do CEJUSC da respectiva jurisdição. Entretanto, a adesão a essa atividade é voluntária, e a baixa atratividade econômica, aliada às exigências normativas, tem limitado a expansão dessa prática. Apesar disso, sua relevância no cenário da desjudicialização é inegável, oferecendo às partes um meio célere, menos formal e potencialmente mais satisfatório de resolver seus litígios.

Quanto ao objeto da mediação ou conciliação extrajudicial, o Provimento nº 67/2018 e a Lei de Mediação delimitam que devem versar sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação, hipótese em que o termo lavrado deve ser submetido à homologação judicial (art. 725, VIII, CPC). Essa previsão amplia o campo de atuação das serventias, permitindo que questões patrimoniais, contratuais, familiares e empresariais sejam tratadas nesse ambiente, desde que respeitados os limites legais e a autonomia das partes.

Por fim, embora a prática ainda seja pouco difundida no âmbito notarial e registral, sua potencialidade no processo de desjudicialização é expressiva. A adoção mais ampla da mediação e conciliação extrajudiciais depende, contudo, de políticas de incentivo, simplificação procedimental e valorização econômica da atividade, de modo a estimular as serventias a incorporarem esses serviços como parte relevante de sua função social e de sua contribuição para a pacificação social.

5 ACESSO À JUSTIÇA: AS ATRIBUIÇÕES DAS SERVENTIAS NOTARIAIS E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS

5.1 Acesso à justiça: entre a jurisdição e as serventias notariais

5.1.1 A normatividade substancial do acesso à justiça

O ponto de partida da presente análise reside no reconhecimento de que o acesso à justiça já se encontra densamente constitucionalizado e teoricamente consolidado no âmbito do Estado brasileiro. Esse amadurecimento constituiu um dos movimentos centrais da processualística contemporânea, ao deslocar o debate para uma perspectiva material, substancial e democrática da tutela dos direitos e reclamar a superação de uma concepção meramente formal de acesso, identificada exclusivamente com a possibilidade de ingresso em juízo, conforme analisado anteriormente. Nesse sentido, o acesso à justiça não pode mais ser compreendido como simples franquia institucional de provocação do Poder Judiciário, mas como condição estrutural de participação do indivíduo na ordem jurídica e política do Estado.

Essa leitura crítica permite questionar a persistência de uma compreensão judicialista do acesso à justiça, ainda fortemente presente em parcela do meio jurídico. Essa centralidade simbólica do Judiciário, historicamente compreensível em determinados contextos políticos, revela-se hoje insuficiente para dar conta das múltiplas dimensões do acesso à justiça em sociedades complexas, plurais e massificadas.

É justamente nesse ponto que se torna relevante a afirmação de Marinoni de que o “acesso à ordem jurídica justa é, antes de tudo, uma questão de cidadania” (Marinoni, 1993, p. 25). A cidadania, nessa perspectiva, não se reduz a um *status* formal conferido pelo ordenamento, mas expressa uma condição concreta de pertencimento ao Estado de Direito, que se manifesta na possibilidade real de fruição dos direitos e no exercício de deveres juridicamente reconhecidos. Desse modo, negar ou restringir o acesso à justiça em sua dimensão material significa fragilizar o próprio pacto democrático, na medida em que a cidadania plena pressupõe a existência de mecanismos institucionais efetivos capazes de assegurar a proteção dos direitos e a resolução adequada das controvérsias.

A partir dessa perspectiva, torna-se necessário reconhecer que o conceito de jurisdição não mais se limita ao poder estatal de dizer o direito em sentido estrito (Mancuso, 2014). A incerteza que mobiliza a busca por tutela jurídica não se refere apenas ao conteúdo normativo abstrato, mas, sobretudo, à possibilidade concreta de encerramento da controvérsia mediante

uma resposta efetiva e tempestiva. Quando fatores como morosidade, custo, burocratização excessiva ou complexidade procedimental impedem a fruição do direito reconhecido, a jurisdição deixa de cumprir sua função pacificadora e se transforma em promessa frustrada.

Essa constatação reforça a necessidade de compreender o acesso à justiça para além da resposta jurisdicional tradicional, sem que isso implique sua negação. Como observa Maria Tereza Sadek, o direito de acesso à justiça não se confunde nem se limita ao ingresso no Poder Judiciário, sendo muito mais abrangente e menos formalista (Sadek, 2014).

Essa leitura sistêmica do acesso à justiça encontra respaldo na própria arquitetura constitucional, que não concentra sua proteção em uma única cláusula, mas a distribui por diversas garantias fundamentais, revelando um modelo integrado de tutela dos direitos. Nesse contexto, não se trata de negar a jurisdição estatal, mas de reordenar sua posição no sistema, reconhecendo-a como instância essencial, porém não exclusiva, de proteção jurídica. O Judiciário passa a ocupar o papel de *ultima ratio*¹⁰, acionado quando os demais mecanismos estatais e sociais se mostram incapazes de corrigir a lesão ou ameaça ao direito, evitando-se, assim, que a garantia do acesso à justiça seja inviabilizada pelo excesso de judicialização.

Essa reordenação conceitual do acesso à justiça não implica o abandono das técnicas tradicionais, mas sua integração em um conjunto mais amplo de possibilidades institucionais voltadas à tutela efetiva dos direitos (Cappelletti; Garth, 1988). O acesso à justiça, nesse sentido, deve ser interpretado como um processo histórico aberto, que exige constante adaptação às transformações sociais, econômicas e políticas, sob pena de se converter em categoria retórica destituída de efetividade.

5.1.2 A insuficiência funcional da jurisdição e a tutela dos direitos

A consolidação do acesso à justiça como direito fundamental, em sua acepção material e democrática, evidencia de forma ainda mais nítida as insuficiências do modelo jurisdicional estatal quando concebido como *locus* exclusivo de tutela dos direitos. A promessa constitucional de proteção efetiva, igualitária e tempestiva passa a confrontar-se com limites estruturais que não decorrem de falhas pontuais ou de disfunções episódicas, mas de uma crise mais profunda do próprio paradigma de centralização da jurisdição no Poder Judiciário. Trata-se de uma crise que se manifesta tanto no plano da eficiência quanto no plano da identidade institucional da jurisdição, revelando um descompasso crescente entre a

¹⁰ De acordo com George Marmelstein, a Constituição Federal de 1988 acreditou no Poder Judiciário como instância última de proteção aos direitos fundamentais (Marmelstein, 2014).

complexidade das demandas sociais contemporâneas e a capacidade de resposta do aparato judicial tradicional.

A expansão dos direitos fundamentais, a constitucionalização abrangente de matérias antes reservadas ao espaço político majoritário e a ampliação dos instrumentos de controle jurisdicional produziram, como efeito colateral, uma intensificação exponencial da litigiosidade, conforme analisado anteriormente. O Judiciário passou a ser chamado a decidir conflitos de natureza estrutural, coletiva e massificada, assumindo funções que extrapolam a clássica resolução de lides individuais. Esse movimento, embora tenha representado avanços relevantes na tutela de direitos, também expôs a fragilidade de um modelo que concentra no processo judicial a expectativa de solução de praticamente todas as controvérsias socialmente relevantes. Como observa Mancuso, a jurisdição, historicamente atrelada ao Estado em sentido monopolístico, passou a ser sobrecarregada por demandas que exigem respostas céleres, técnicas e muitas vezes preventivas, incompatíveis com a lógica tradicional do processo judicial (Mancuso, 2014).

Nesse cenário, a universalidade formal do acesso à jurisdição convive com uma seletividade prática da tutela jurisdicional. Embora o ingresso em juízo seja, em tese, amplamente franqueado, a efetividade concreta da proteção oferecida revela-se profundamente desigual. A morosidade estrutural, os custos diretos e indiretos do processo, a complexidade procedimental e a assimetria entre litigantes habituais e eventuais produzem um sistema que, longe de assegurar igualdade material, tende a reproduzir e, por vezes, aprofundar desigualdades sociais. Como assinala Sadek, a lentidão e a baixa eficiência da prestação jurisdicional corroem a confiança social no Judiciário, afetando não apenas os indivíduos diretamente envolvidos nos litígios, mas o próprio ambiente econômico e institucional, ao gerar insegurança e imprevisibilidade (Sadek, 2014).

A centralidade simbólica do Judiciário como instância natural e prioritária de solução de conflitos reforça uma cultura jurídica adversarial, marcada pela lógica da vitória e da derrota, que nem sempre se mostra adequada à complexidade dos conflitos contemporâneos. Bacellar chama atenção para o fato de que o ensino jurídico e a prática forense, moldados por uma concepção beligerante do processo, tendem a transformar toda controvérsia em campo de batalha, obscurecendo alternativas mais cooperativas, preventivas ou consensuais de tratamento dos conflitos (Bacellar, 2012).

Além disso, a concentração excessiva de expectativas no Judiciário produz um fenômeno paradoxal: quanto mais se amplia formalmente o acesso à jurisdição, mais se fragiliza a capacidade do sistema de entregar respostas tempestivas e adequadas. Esse

descompasso alimenta uma sensação difusa de frustração institucional, na medida em que a jurisdição passa a prometer aquilo que, estruturalmente, não consegue cumprir. Nesse contexto, identifica-se uma dupla crise: de eficiência, decorrente da incapacidade de dar vazão ao volume e à complexidade das demandas, e de identidade, relacionada à dificuldade de o Judiciário definir com clareza os limites e as finalidades de sua atuação em uma sociedade plural e massificada (Spengler; Spengler Neto, 2011).

Não se trata, portanto, de negar a importância da jurisdição estatal ou de deslegitimar seu papel constitucional. Ao contrário, reconhecer a crise do modelo jurisdicional como *locus* exclusivo de tutela é condição para preservar a própria legitimidade da jurisdição. A insistência em manter o Judiciário como único e natural desaguadouro de todos os conflitos sociais, além de inviável do ponto de vista prático, revela-se incompatível com a ideia substancial de acesso à justiça. Como adverte Zanferdini, mesmo que houvesse investimentos ilimitados, o agigantamento da máquina estatal não acompanharia o ritmo vertiginoso de produção de conflitos na sociedade contemporânea, marcada pela velocidade, pela complexidade e pela multiplicação de relações jurídicas (Zanferdini, 2012).

Essa constatação impõe uma inflexão teórica relevante: o acesso à justiça não pode mais ser pensado exclusivamente a partir da jurisdição estatal, sob pena de esvaziar-se como garantia democrática. A centralidade absoluta do Judiciário, longe de assegurar maior proteção aos direitos, tende a comprometer sua efetividade, ao transformar a tutela jurisdicional em um bem escasso, seletivo e frequentemente tardio. É a partir desse diagnóstico que se abre espaço para repensar o desenho institucional do sistema de justiça, não pela via da supressão da jurisdição, mas pela redistribuição racional e democrática das funções de tutela, de modo a preservar o Judiciário para as hipóteses em que sua intervenção se mostre efetivamente necessária e insubstituível.

5.1.3 A pluralização dos espaços de tutela e a redefinição institucional do acesso à justiça

A superação dos limites estruturais do modelo jurisdicional estatal, quando concebido como espaço exclusivo de tutela, conduz necessariamente à reflexão sobre a democratização dos meios de acesso à justiça e à ampliação das instâncias institucionalmente aptas a oferecer respostas jurídicas legítimas. Nesse contexto, a expansão das atribuições das serventias extrajudiciais não pode ser compreendida como um fenômeno periférico ou meramente administrativo, mas como parte integrante de uma reconfiguração mais ampla do sistema de

justiça, orientada pela busca de efetividade, racionalidade e adequação das formas de tutela às características dos conflitos contemporâneos.

A ampliação das competências notariais insere-se em um movimento de pluralização institucional do acesso à justiça, que rompe com a identificação automática entre tutela jurídica e processo judicial. Trata-se de reconhecer que a proteção de direitos pode ser assegurada por múltiplos canais, desde que observados parâmetros mínimos que, igualmente, orientam o exercício da jurisdição pelo judiciário. Nesse sentido, a atuação das serventias extrajudiciais não representa uma negação da jurisdição, mas uma redistribuição funcional de tarefas tradicionalmente concentradas no Poder Judiciário, preservando-se a este o papel de instância de controle, revisão e solução de controvérsias que efetivamente demandem cognição jurisdicional plena.

Essa releitura do acesso à justiça insere-se na compreensão contemporânea de que a jurisdição não se define exclusivamente pelo elemento subjetivo, isto é, pela identidade do órgão estatal que a exerce, mas pela atividade desempenhada e pela finalidade de pacificação social com justiça. Portanto, a própria noção de jurisdição passou a comportar acepções que se distanciam do monopólio estatal clássico, abrindo-se a outras instâncias capazes de ofertar respostas adequadas, eficientes e socialmente legitimadas, sobretudo quando orientadas por uma equação satisfatória entre custo, tempo e resultado (Mancuso, 2014).

As serventias extrajudiciais, enquanto serviços públicos delegados, exercidos em caráter privado sob fiscalização permanente do Poder Judiciário, ocupam posição singular nessa arquitetura plural do sistema de justiça. Sua atuação combina elementos de técnica jurídica, proximidade com o cidadão e relativa desformalização procedimental, fatores que contribuem para a oferta de respostas mais céleres e acessíveis em determinadas matérias. A desjudicialização promovida por meio dos cartórios não implica privatização da justiça, justamente porque tais atividades permanecem submetidas a controle estatal rigoroso, preservando-se a natureza pública da função e a possibilidade de revisão judicial quando necessário (Hill, 2021).

Essa lógica de redistribuição institucional dialoga diretamente com o critério da adequação do meio ao tipo de conflito, central à teoria da Justiça Multiportas. Nem toda controvérsia exige a intervenção do Judiciário em sua forma tradicional; muitas demandas reclamam soluções preventivas, consensuais ou administrativas, capazes de estabilizar relações jurídicas sem o ônus simbólico, temporal e econômico do processo judicial. A atuação extrajudicial revela-se particularmente vocacionada para hipóteses em que inexistente conflito propriamente dito ou em que a controvérsia pode ser solucionada por meio de

procedimentos cooperativos, informativos e orientados à autonomia privada, como ocorre em diversos atos de jurisdição voluntária, especialmente em uma dimensão pedagógica e preventiva da atuação extrajudicial que contribui para a redução de litígios e para a efetivação do acesso à justiça.

A aproximação histórica entre a atividade notarial e a jurisdição voluntária reforça essa compreensão. Já se reconhecia, desde a doutrina clássica, que notários desempenharam, em diversos momentos, funções típicas de administração pública dos direitos privados, atuando como agentes de estabilização e segurança das relações jurídicas. Marques assinala que, em sua evolução histórica, os notários chegaram a assumir a qualidade de juízes para a prática de atos de jurisdição voluntária, o que evidencia a afinidade estrutural entre essas atividades e a função de tutela jurídica não contenciosa (Marques, 2000). A contemporânea ampliação das atribuições extrajudiciais, nesse sentido, pode ser lida menos como ruptura e mais como retomada funcional, agora sob novas bases normativas e constitucionais.

Além disso, a atuação extrajudicial responde a demandas sociais próprias de uma sociedade complexa e acelerada, na qual a temporalidade do processo judicial frequentemente se mostra incompatível com a urgência das necessidades jurídicas concretas. A função notarial assume, portanto, um papel compensatório em um ambiente normativo marcado por rápidas transformações, cabendo ao notário não apenas formalizar atos, mas assegurar que os sujeitos compreendam plenamente o conteúdo e as consequências jurídicas das relações que estabelecem, promovendo segurança e previsibilidade nas interações sociais (Rezende, 2006).

A democratização dos meios de acesso à justiça, portanto, não se esgota na multiplicação de portas institucionais, mas pressupõe uma redefinição do papel do Estado na tutela dos direitos. O Judiciário permanece como elemento estruturante do sistema, indispensável para a garantia última da legalidade e para a resolução de conflitos que envolvam dissenso qualificado, assimetrias intensas ou interesses indisponíveis. Contudo, sua centralidade deixa de ser exclusiva, abrindo espaço para uma arquitetura mais flexível e responsiva, na qual diferentes instâncias colaboram para a realização do acesso à ordem jurídica justa.

Essa pluralização institucional, longe de fragilizar o acesso à justiça, revela-se condição para sua efetividade. Ao redistribuir funções, racionalizar procedimentos e aproximar a tutela jurídica da realidade social dos cidadãos, a ampliação das atribuições extrajudiciais contribui para mitigar os *déficits* estruturais do modelo jurisdicional clássico. O desafio que se impõe, portanto, não é o de escolher entre jurisdição estatal e extrajudicialização, mas o de construir um sistema integrado, no qual múltiplos canais de

tutela coexistam de forma coordenada, sob parâmetros democráticos e garantísticos, assegurando que o acesso à justiça não se converta em privilégio de poucos nem em promessa abstrata desprovida de concretude.

5.1.4 Superação das barreiras de acesso como processo histórico inacabado

A partir da perspectiva democrática, cidadã e substancial, torna-se relevante compreender a releitura das ondas de acesso à justiça, tal como formuladas por Cappelletti e Garth, pois mostra-se imprescindível para entender os desafios contemporâneos da ampliação dos mecanismos de tutela para além do Poder Judiciário. Longe de constituírem uma construção histórica superada, as ondas representam um processo aberto e cumulativo de democratização do acesso, cuja lógica central não reside na exclusividade da jurisdição estatal, mas na capacidade do sistema jurídico de oferecer respostas efetivas, adequadas e socialmente inclusivas às demandas por tutela de direitos (Cappelletti; Garth, 1988). Nesse sentido, a terceira onda, voltada à pluralização institucional dos meios de solução de conflitos, não abandona as conquistas das ondas anteriores, mas pressupõe sua incorporação crítica em uma estrutura mais ampla de acesso à justiça.

A centralidade da primeira onda, voltada à assistência judiciária e à eliminação das barreiras econômicas, permanece absolutamente atual. Como advertiam Cappelletti e Garth, o reconhecimento formal de direitos é insuficiente quando os custos do acesso inviabilizam sua fruição, especialmente para os sujeitos economicamente vulneráveis. A gratuidade, nesse contexto, não se apresenta como benefício processual acessório, mas como instrumento estruturante da igualdade material e condição de possibilidade do próprio direito fundamental de acesso à justiça. Sem ela, o acesso se converte em privilégio, e a promessa democrática do sistema jurídico se esvazia (Cappelletti; Garth, 1988).

Essa constatação assume contornos ainda mais relevantes no contexto da ampliação das atribuições das serventias extrajudiciais. Se, por um lado, a extrajudicialização se alinha à lógica da terceira onda ao diversificar os canais de tutela e oferecer respostas mais céleres, técnicas e adequadas a determinados conflitos, por outro, ela recoloca com intensidade renovada o problema clássico do custo como barreira de acesso. A existência de emolumentos, inerentes ao modelo dos serviços notariais e registrais, gera uma tensão estrutural entre eficiência institucional e universalidade do acesso, que não pode ser ignorada sob pena de se instituir uma justiça seletiva.

A doutrina tem sido clara ao afirmar que o acesso à justiça não se confunde com o simples ingresso no Judiciário, tampouco se esgota na resposta jurisdicional tradicional. Sadek ressalta que se trata de um direito muito mais abrangente e menos formalista, que exige do Estado a oferta de múltiplos mecanismos capazes de atender às necessidades concretas dos cidadãos (Sadek, 2014). Na mesma direção, Alicia Ruiz sustenta que o acesso à justiça constitui uma política pública antidiscriminatória, que compromete o Estado e todos os seus órgãos, e não apenas o sistema judicial, em sua realização efetiva. Essa concepção reforça a necessidade de pensar a gratuidade como garantia transversal do sistema de justiça, alcançando também os espaços extrajudiciais (Ruiz, 2008).

Evidente que a cobrança dos emolumentos constitui elemento de financiamento do serviço público delegado e se justifica desde que observados critérios de razoabilidade, proporcionalidade e transparência. O problema emerge, contudo, quando tais custos operam como barreiras absolutas ou seletivas, excluindo os economicamente vulneráveis e transformando as serventias em espaços de tutela acessíveis apenas àqueles com disponibilidade financeira. Nesse cenário, o risco sistêmico é evidente: a extrajudicialização, concebida como instrumento de democratização do acesso, pode converter-se em mecanismo de aprofundamento das desigualdades.

É precisamente por isso que a gratuidade deve ser afirmada como garantia fundamental também no âmbito extrajudicial. Como sustenta Watanabe, o acesso à justiça envolve não apenas o acesso aos órgãos judiciais, mas o direito à preordenação de instrumentos capazes de promover tutela efetiva, à remoção dos obstáculos econômicos e à organização adequada dos serviços voltados à realização da ordem jurídica justa. Negar a extensão da gratuidade aos procedimentos extrajudiciais implica fragilizar essa estrutura constitucional integrada, criando uma cisão artificial entre justiça judicial gratuita e justiça extrajudicial onerosa (Watanabe, 2019).

Mancuso adverte que o apego obstinado a concepções tradicionais de jurisdição e acesso à justiça conduz ao gigantismo judicial e à ineficiência sistêmica, mas também alerta para o perigo de se substituir uma promessa não cumprida por outra igualmente excludente (Mancuso, 2014). O desafio contemporâneo não consiste em eliminar custos de forma absoluta, nem em inviabilizar economicamente os serviços extrajudiciais, mas em construir um modelo equilibrado, no qual os hipossuficientes não sejam excluídos, mas efetivamente alcançados pelos benefícios da gratuidade e que sejam cobrados emolumentos razoáveis e proporcionais àqueles que podem pagar pelos serviços, sem criar a impressão de que se trata

da oferta de uma justiça exclusivista e elitizada, que fornece celeridade e eficiência para os economicamente afortunados.

A ampliação das atribuições extrajudiciais, portanto, somente se legitima constitucionalmente se acompanhada de políticas normativas e institucionais que enfrentem de modo explícito a questão da gratuidade e da igualdade material. Caso contrário, corre-se o risco de substituir a seletividade do Judiciário por uma seletividade extrajudicial, igualmente incompatível com o núcleo democrático do acesso à justiça. A extrajudicialização, para cumprir sua promessa constitucional, deve operar como instrumento de inclusão e não como mecanismo silencioso de exclusão social.

5.1.5 Gratuidade, emolumentos e igualdade material na justiça extrajudicial

A discussão sobre a gratuidade de justiça revela-se, portanto, elemento estrutural para a compreensão do acesso à justiça em sua dimensão material, especialmente quando projetada para além do processo judicial e incorporada ao âmbito extrajudicial. A Constituição Federal de 1988 consagrou o dever estatal de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, positivando uma concepção de acesso à justiça indissociável da redução das desigualdades sociais e da efetividade dos direitos fundamentais. A gratuidade, nessa perspectiva, não se configura como benefício gracioso ou excepcional, mas como verdadeira técnica de equalização material, destinada a impedir que os custos do sistema de justiça funcionem como barreiras econômicas excludentes.

Historicamente, a gratuidade judiciária consolidou-se no ordenamento brasileiro como instrumento de democratização do acesso à jurisdição, sendo posteriormente sistematizada pelo Código de Processo Civil de 2015, que reforçou a presunção relativa de veracidade da declaração de hipossuficiência apresentada pela pessoa natural. Tal opção normativa evidencia que a pobreza, enquanto condição jurídica, não pode ser submetida a exigências probatórias excessivas, sob pena de esvaziamento do próprio direito fundamental de acesso à justiça. Esse mesmo racional passou a irradiar efeitos para o âmbito extrajudicial, sobretudo à medida que as serventias notariais e registrais assumiram papel central na efetivação de direitos fundamentais e no exercício da cidadania.

Nesse ponto, impõe-se afastar a crítica segundo a qual a concessão de gratuidade implicaria a prestação de serviços notariais sem remuneração. Como observa Brito, tal argumento desconsidera que a delegação dos serviços extrajudiciais ocorre em regime de ônus e bônus, sendo acompanhada de mecanismos de compensação e incremento da renda global

das serventias. Não é juridicamente correto sustentar que o Estado suportaria integralmente os ônus do sistema, enquanto os delegatários perceberiam apenas as vantagens, uma vez que a própria estrutura da delegação contempla formas indiretas de equilíbrio econômico-financeiro (Brito, 2020).¹¹

No plano dogmático, parte relevante da doutrina reconhece a permanência do direito à gratuidade mesmo nos atos extrajudiciais não expressamente contemplados pela legislação infraconstitucional. Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, ao comentarem o regime jurídico do inventário extrajudicial, sustentam que não há razão para afastar a concessão da gratuidade aos economicamente hipossuficientes, ainda que o texto final do CPC não a tenha disciplinado de forma expressa, uma vez que a assistência jurídica integral e gratuita encontra fundamento direto na Constituição. Nessa leitura, a ausência de previsão específica não pode servir de óbice à incidência de uma garantia fundamental de hierarquia superior (Nery Júnior; Nery, 2021).

A mesma orientação é adotada por Flávio Tartuce, para quem a gratuidade dos atos extrajudiciais encontra respaldo direto na tutela da dignidade da pessoa humana e no princípio da solidariedade social, que devem orientar as relações jurídicas em um Estado Democrático de Direito. Segundo o autor, tais fundamentos afastam os principais argumentos contrários à concessão da gratuidade, sobretudo aqueles que tratam os serviços notariais exclusivamente sob a lógica mercantil, dissociando-os de sua função pública e social (Tartuce, 2015).

Sob a perspectiva funcional, a ampliação do acesso aos procedimentos extrajudiciais, inclusive mediante a concessão de gratuidade aos hipossuficientes, também se justifica por razões de racionalidade institucional. Assim, o êxodo ao extrajudicial constitui medida exitosa justamente por retirar do foro demandas desprovidas de litigiosidade, desonerando as varas e reduzindo os custos sistêmicos do aparato judicial. A desjudicialização, nesse contexto, não apenas beneficia o usuário individual, mas contribui para a eficiência global do sistema de justiça.

¹¹ Até a edição da Lei nº 11.441/2007, os procedimentos de inventário, separação e partilha eram de competência exclusiva do Poder Judiciário. O referido diploma inovou ao permitir a realização desses atos pela via extrajudicial, desde que inexistente conflito entre as partes e ausente interesse de incapazes. A própria lei previu a gratuidade dos atos notariais aos reconhecidamente pobres, nos termos do art. 1.124-A, § 3º, do CPC/1973, posteriormente regulamentada pela Resolução nº 35/2007 do CNJ (Brasil, 2007). Com a revogação do Código de Processo Civil de 1973, parte da doutrina passou a sustentar que teria desaparecido a base legal específica para a isenção de emolumentos, por se tratar de tributo da espécie taxa, cuja dispensa exigiria previsão legal expressa, sob pena de violação ao princípio da legalidade tributária. Argumenta-se, ainda, que os notários e registradores, remunerados exclusivamente por emolumentos, não poderiam suportar a gratuidade sem compensação estatal, sob pena de afronta ao direito de propriedade e à vedação ao trabalho gratuito. Não obstante, a Resolução nº 35/2007 do CNJ manteve a disciplina da gratuidade, prevendo sua aplicação aos atos consensuais e condicionando-a à simples declaração de hipossuficiência econômica pelas partes interessadas (arts. 6º e 7º) (Brasil, 2007).

Dessa forma, a gratuidade no âmbito extrajudicial deve ser compreendida como projeção direta do direito fundamental de acesso à justiça em sua dimensão substancial. A cobrança de emolumentos permanece legítima enquanto mecanismo de financiamento do serviço público delegado, desde que fixada em padrões razoáveis e proporcionais. Todavia, não pode converter-se em filtro econômico excludente, sob pena de transformar as serventias extrajudiciais em espaços de justiça reservados apenas aos economicamente favorecidos.

5.1.6 Serventia notariais: o acesso à justiça como experiência substancial de tutela

Pensar o acesso à justiça “para além” da jurisdição estatal não significa relativizar a centralidade constitucional do controle jurisdicional, mas deslocar o eixo do debate, do monopólio institucional para a efetividade democrática da tutela. É precisamente nesse ponto que se impõe revisar criticamente a persistência de uma leitura judicialista do acesso: ela tende a transformar um direito fundamental de feição abrangente em uma experiência institucional estreita, submetida às limitações estruturais de um Judiciário sobrecarregado e incapaz de “naturalmente” absorver todo o fluxo de contendas de uma sociedade massificada (Zanferdini, 2012, p. 239).

A expansão das atribuições das serventias notariais, nesse quadro, opera como um deslocamento relevante do *locus* de tutela, do foro para espaços públicos delegados, organizados para produzir segurança, publicidade qualificada, orientação, prevenção e formalização de atos com força jurídica. Essa mudança só pode ser bem compreendida se a jurisdição for tratada não como uma exclusividade semântica do Estado-juiz, mas como uma função de tutela que, em certos campos, pode ser exercida por arranjos institucionais diversos, desde que permaneça preservada a possibilidade de controle jurisdicional e sejam asseguradas as garantias fundamentais do processo¹².

O ponto decisivo, portanto, não é a mudança de endereço, *intra* ou *extra muros*, mas a integridade democrática do modelo de tutela. A concepção de processo como instituto de garantia e participação, independentemente do *locus* de processamento, permite compreender por que a extrajudicialização não pode ser lida como “atalho” tecnocrático, e sim como redistribuição institucional de capacidades. Se o processo deve funcionar como baliza democratizante de tomada de decisões em diferentes esferas, é coerente exigir que as “portas”

¹² Segundo Ada Pellegrini Grinover, “o efetivo acesso à justiça é aquele que gera acesso à ordem jurídica justa, por intermédio de uma tutela adequada que solucione os conflitos e leve à pacificação social. Isso vai além do acesso ao Judiciário, não podendo o tema ser estudado nos acanhados limites de acesso aos órgãos judiciários existentes no país” (Grinover, 2016, p. 75).

extrajudiciais se submetam a padrões públicos de racionalidade, transparência e controle, sob pena de se produzir uma desjudicialização com *déficit* garantístico. Não se trata de saber se a tutela é prestada por juiz togado, mas se o procedimento e a institucionalidade do mecanismo reproduzem os compromissos democráticos inerentes ao acesso à justiça¹³.

Sob essa perspectiva, as serventias notariais podem ser compreendidas como instrumentos que absorvem, em grande medida, funções historicamente vinculadas à jurisdição voluntária, como já reconhecia a doutrina ao descrever a proximidade estrutural entre notários e o campo de administração pública de interesses privados, inclusive na evolução histórica do instituto (Marques, 2000). Isso reforça que a ampliação de atribuições das serventias notariais não emerge como inovação arbitrária, mas como reconfiguração de uma tradição institucional, trata-se de deslocar para um ambiente técnico e publicamente fiscalizado atos que, embora relevantes, são frequentemente desprovidos de litigiosidade e, por isso, não demandam o aparato pleno do processo contencioso. Nesse sentido, a desjudicialização funciona como racionalização sistêmica, reduz congestionamentos, reposiciona o Judiciário para os litígios efetivos e entrega celeridade, efetividade e segurança jurídica.

A relevância do notariado no ambiente contemporâneo também não se explica apenas por eficiência e celeridade. O notário, enquanto agente delegado, assume uma função informativa e comunicacional indispensável em uma realidade normativa instável, na qual a produção acelerada de regras cria assimetrias de compreensão e vulnerabiliza os sujeitos menos informados, típico dos “países da cultura jurídica do *civil law*, onde o Estado segue uma via preventiva para manter a paz, o equilíbrio e a segurança jurídica” (Comassetto, 2002, p. 13). A função notarial, nesse ponto, opera como “agente compensador” do Estado, assumindo deveres de orientação e verificação de compreensão do conteúdo do negócio, como forma de garantir segurança nas relações sociais (Rezende, 2006, p. 33). A expansão de atribuições, como visto no capítulo anterior, não representa somente “desafogo” judicial, mas também um modo institucional de prevenção de controvérsias, redução de incertezas e estabilização de expectativas, valores que dialogam diretamente com o acesso à justiça em sentido substancial.

Contudo, é exatamente por tocar o núcleo da tutela de direitos que a ampliação das atribuições notariais não pode ser legitimada por um discurso unicamente gerencial. A crise

¹³ Para Rodolfo Camargo Mancuso, “a contemporânea concepção da Jurisdição, identificada pela “composição justa dos conflitos” e não mais, ou não necessariamente, pela solução adjudicada e imposta pelo Estado-juiz.” (Mancuso, 2013, p. 168).

do Judiciário, pensada como crise de eficiência, associada a uma incapacidade de responder à complexidade contemporânea, não autoriza substituí-la, sob pena de deslocar o problema sem resolvê-lo. A crítica sociopolítica ao “Estado-empresário”, que reduz justiça a métricas de produtividade, é um alerta metodológico, ampliar portas não pode significar apenas aumentar vazão; deve significar elevar responsabilidade social e qualidade da justiça entregue (Santos, 2011, p. 43-46). Se a expansão extrajudicial for conduzida sob a lógica do mercado, como justiça rápida e efetiva para quem paga, o sistema multiportas não democratiza, ele segmenta.

Essa segmentação é ainda mais provável em uma sociedade marcadas por desigualdades e por uma cultura jurídica beligerante. Quando o ensino jurídico forma “guerreiros” treinados para a lide e para a polarização, o próprio horizonte institucional tende a reproduzir a ideia de que justiça é necessariamente um duelo, e que o Judiciário é o cenário natural desse embate (Bacellar, 2012, p. 31). A consequência é o reforço da judicialização como forma “padrão” de reivindicação e a desvalorização da construção de ambientes institucionais capazes de produzir tutela por prevenção, orientação, composição e formalização qualificada. O acesso à justiça, nessa perspectiva, perde densidade democrática e se converte em acesso a um ritual.

A ampliação das atribuições notariais se compatibiliza com o acesso à justiça apenas quando preserva a estrutura democrática da tutela dos direitos. Isso implica reconhecer a indispensabilidade da jurisdição estatal, inclusive porque o dever estatal de jurisdição permanece como pilar do Estado moderno, que assumiu não só o poder, mas o dever de oferecer tutela jurídica (Theodoro Júnior, 2015). Da mesma forma, implica admitir que a tutela dos direitos pode e deve ser construída por múltiplos canais, desde que todos permaneçam inseridos na racionalidade pública, com fiscalização, com possibilidade real de revisão, com procedimentos que respeitem garantias e com desenho institucional sensível à desigualdade.

Sob esse ângulo, a desjudicialização não pode ser descrita como simples deslocamento funcional; ela é uma reconfiguração do próprio exercício da cidadania, recoloca a tutela em espaços que podem ser menos adversariais, mais informativos e mais adequados a certas necessidades jurídicas cotidianas. Se a democratização do acesso está atrelada historicamente à expansão de direitos básicos ao conjunto da população, em um país atravessado por marginalização socioeconômica e exclusões político-jurídicas, decorrente da tradição liberal-individualista, então a abertura de novas portas só cumpre seu sentido se alcançar os subalternizados, e não apenas reorganizar conveniências do sistema. A construção de um modelo plural de tutela, portanto, requer mais do que técnica, requer compromisso com a

efetivação dos direitos fundamentais. Nessa linha, não basta que o Estado “crie” alternativas; ele precisa garantir que tais alternativas sejam verdadeiras utilidades públicas e não “serviços” seletivos sob roupagem institucional.

Por isso, a ampliação das atribuições das serventias extrajudiciais notariais pode constituir instrumento efetivo de acesso à justiça substancial, inclusive por sua capacidade de estabilizar relações, prevenir litígios, reduzir custos sistêmicos e entregar respostas em tempo adequado, mas apenas enquanto permanecer vinculada a uma lógica pública de tutela, e não a uma lógica de consumo de justiça. A compatibilidade com o acesso à justiça depende da inclusão material, posto que a ampliação não produza barreiras econômicas e culturais que convertam a tutela extrajudicial em privilégio. Somente nesse arranjo a extrajudicialização deixa de ser mera resposta à crise do Judiciário e passa a integrar, com coerência, a promessa constitucional do acesso à justiça como direito fundamental de feição substantiva e não meramente institucional e gerencial.

5.2 Autoridade sem toga? Jurisdição, delegação e *accountability*

A ampliação das atribuições das serventias notariais, examinada no capítulo anterior sob a perspectiva do acesso à justiça, projeta inevitavelmente a discussão para além da dimensão da inclusão, exigindo o enfrentamento de uma questão estrutural: o da autoridade jurídica exercida fora da estrutura do poder judiciário. Anteriormente demonstrou-se que a extrajudicialização pode operar como instrumento legítimo de ampliação das vias de acesso à justiça, o passo seguinte consiste em indagar sob quais fundamentos constitucionais e normativos se sustenta a atuação de agentes desprovidos de investidura jurisdicional na resolução de questões anteriormente reservadas ao Poder Judiciário. Trata-se, portanto, de investigar em que medida a delegação estatal permite falar em exercício de funções jurisdicionais fora do Poder Judiciário, sem que isso implique ruptura com as garantias constitucionais nem esvaziamento dos mecanismos de controle.

O ponto de partida constitucional desse debate encontra-se no art. 236 da Constituição Federal de 1988, que organiza os serviços notariais e de registro como atividade exercida em caráter privado, por delegação do poder público. A lógica constitucional é a de uma autoridade pública delegada, juridicamente vinculada e institucionalmente fiscalizada, na qual a titularidade da função permanece estatal, ainda que a execução seja atribuída a particulares aprovados por concurso público.

A partir desse marco, a cláusula de inafastabilidade prevista no art. 5º, XXXV, assume papel decisivo para delimitar o alcance da delegação: ela não cria uma “reserva ontológica” de justiça estatal como único canal de tutela, mas assegura uma garantia de acesso residual ao Poder Judiciário, apta a ser acionada quando a lesão ou ameaça a direito não possa ser adequadamente composta por outros meios (Mancuso, 2013).

No plano infraconstitucional, o Código de Processo Civil de 2015 reforça essa inflexão ao empregar formulação aberta no art. 3º, *caput*, referindo-se à “apreciação jurisdicional” sem reafirmar, de modo explícito, a expressão “Poder Judiciário”, ao mesmo tempo em que reconhece a arbitragem (§ 1º) e estimula mecanismos consensuais (§ 2º) (Brasil, 2025).

A tensão interna do próprio CPC manifesta-se, entretanto, no art. 16, ao dispor que “a jurisdição civil é exercida pelos juízes e pelos tribunais em todo o território nacional” (Brasil, 2015). Tal enunciado, embora não contenha qualquer advérbio de exclusão, acaba por expressar menos do que poderia, na medida em que restringe injustificadamente a concepção de jurisdição e permanece vinculado a noções já superadas, próximas àquelas consagradas pelo Código de Processo Civil de 1973. A leitura sistemática do diploma revela, contudo, que o art. 16 encontra-se em descompasso com o art. 3º, erigido à condição de norma fundamental, o que autoriza uma interpretação ampliativa, sem subversão da integridade lógico-semântica do texto normativo (Favero, 2023).

Essa reconfiguração normativa dialoga com a reconstrução histórica do conceito de jurisdição. A função de dizer o direito não foi sempre monopólio estatal; ela atravessou sacerdotes, reis, assembleias, árbitros, e, mesmo quando o Estado moderno consolidou a centralização, a jurisdição voltou a se fragmentar em múltiplos legitimados, retornando, mais recentemente, a uma abertura controlada a instâncias não estatais, agora sob a lógica de um conjunto plural de possibilidades e não de simples alternatividade (Nunes; Bahia; Pedron, 2020). Essa leitura é decisiva para retirar a discussão do plano meramente formal (quem exerce) e recolocá-la no plano funcional (que atividade se presta e com quais garantias), sobretudo quando o próprio sistema jurídico passa a reconhecer meios hetero e autocompositivos como componentes de uma arquitetura mais ampla de pacificação social.

Afirmar que determinada atividade não pode ser considerada jurisdicional apenas por não ser prestada pelo Poder Judiciário mostra-se incompatível com os parâmetros contemporâneos, especialmente quando a arbitragem já deslocou esse paradigma e a desjudicialização vem aprofundando essa revisão conceitual (Hill, 2021). É precisamente nesse ponto que se impõe enfrentar a hipótese de uma autoridade sem toga. No âmbito das serventias notariais, essa autoridade se expressa de forma particularmente intensa nos

procedimentos que, embora não contenciosos, são estruturantes para a vida civil e produzem efeitos relevantes, como a formalização qualificada da vontade, a prevenção de litígios e a estabilização de situações jurídicas por via consensual e administrativa. Trata-se de uma autoridade pública preventiva, vinculada à delegação constitucional, que não substitui a vontade das partes por decisão heterônoma, mas confere forma, segurança, publicidade e autenticidade, estabilizando efeitos jurídicos.

Aqui, a moldura constitucional e legal do regime de delegação opera como limite e fundamento. Esse regime impede que a independência funcional seja interpretada como soberania privada, pois a independência existe para garantir técnica e imparcialidade na atuação, contrabalançada por controle institucional, deveres legais e responsabilidade. A legitimidade dessa atuação, portanto, só se sustenta se acompanhada de mecanismos reais de *accountability*.

A responsabilidade civil também integra esse regime de controle. A Lei nº 13.286/2016 alterou o art. 22 da Lei nº 8.935/1994 para prever responsabilidade civil dos notários e registradores pelos prejuízos causados a terceiros por culpa ou dolo, assegurado o direito de regresso (Brasil, 2016). O ponto relevante, aqui, não é apenas a natureza subjetiva do regime, mas o fato de que a responsabilização permanece diretamente vinculada à função pública exercida, reforçando a ideia de que a autoridade extrajudicial não se legitima sem compromisso estrito com diligência, conformidade normativa e deveres profissionais¹⁴.

A confiança que os indivíduos depositam em atos e decisões públicas incidentes sobre seus direitos e relações jurídicas depende da estabilidade normativa e da previsibilidade dos efeitos jurídicos decorrentes de atos praticados por autoridades sob normas válidas (Canotilho, 2003). No plano teórico, a função notarial deve ser compreendida como parte de um sistema de tutela que pretende estabilizar expectativas e reduzir riscos, produzindo segurança jurídica preventiva. Quando os cartórios exercem fé pública delegada, produzem presunção de veracidade e valor probatório na esfera dos fatos, e asseguram a autenticidade e legitimidade dos negócios jurídicos na esfera do direito, contribuindo para estabilizar as relações sociais e prevenir o litígio antes mesmo que ele se instale (Loureiro, 2017).

Observa-se que o Judiciário, diante de limitações orçamentárias e materiais, muitas vezes não consegue atender à demanda crescente de forma célere. Nesse cenário, as serventias extrajudiciais assumem relevo não apenas pela capacidade técnica de seus titulares, mas por

¹⁴ O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 777 da repercussão geral, fixou a tese de que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa (Brasil, 2024).

sua destacada capilaridade geográfica. Ao estarem presentes em municípios e distritos onde o Poder Judiciário muitas vezes é ausente, os cartórios tornam-se instrumentos de efetivação da garantia constitucional de inafastabilidade, oferecendo uma 'ordem jurídica justa' com menores custos e maior agilidade (Silva, 2021).

Ao admitir que a jurisdição pode ser exercida em outros lugares institucionais, o sistema jurídico não dissolve a centralidade do Estado, mas reconfigura sua atuação: o Judiciário permanece como reserva e instância de correção, enquanto novas portas assumem tarefas compatíveis com consenso, prevenção e formalização qualificada.

Nesse contexto, é inevitável reconhecer que a ampliação das atribuições das serventias notariais reacende o debate teórico acerca da possibilidade de se falar em uma jurisdição exercida fora do Poder Judiciário. Parte da doutrina sustenta que, uma vez presentes elementos típicos da função jurisdicional, como a aplicação do direito, a tutela de situações jurídicas e a produção de efeitos estabilizadores, não seria incompatível conceber uma tutela jurisdicional extrajudicial ou não estatal¹⁵, sobretudo quando exercida por agentes delegados do Estado, sob normas legais expressas e sem exclusão do controle judicial (Nunes; Bahia; Pedron, 2020).

Independentemente da classificação dogmática da atividade notarial como jurisdicional ou não, a atuação extrajudicial somente se legitima constitucionalmente se submetida a parâmetros garantísticos equivalentes aos exigidos da atuação do próprio judiciário. Assim, desloca-se o foco da controvérsia ontológica sobre a jurisdição para o exame funcional das garantias que devem estruturar essa atuação, iniciando-se, no item seguinte, pela análise do devido processo legal extrajudicial, como condição de compatibilidade entre a garantias processuais e as atribuições notariais.

5.3 O devido processo legal extrajudicial e a atuação das serventias notariais

5.3.1 O devido processo legal como limite constitucional da desjudicialização

¹⁵ Segundo Nunes, Bahia e Pedron, “a jurisdição estatal (ou não estatal, mas delegada pelo Estado a partir da norma) é um poder e também um dever que decorre do direito constitucional de ação – art. 5º, XXXV – que, portanto, como direito fundamental, funciona como “trunfo” contra questões de política, que pretendam limitá-la/anulá-la a partir de justificativas metajurídicas, como “excesso de trabalho”, “lentidão do Judiciário”, “Justiça em Números”, “uso excessivo de recursos”, etc. Esse dever não se encerra em qualquer resposta; ao contrário, deve, sempre preferencialmente, visar uma resposta de mérito – isto é, aquela que soluciona o litígio” (Nunes; Bahia; Pedron, 2020, p. 225).

A ampliação das atribuições das serventias notariais, já examinada no item anterior sob a ótica da autoridade pública delegada, impõe o enfrentamento de um limite constitucional inafastável, o devido processo legal. Se a desjudicialização realoca os núcleos decisórios para fora do Poder Judiciário, ela não desloca, e nem poderia deslocar, o centro axiológico do Estado Constitucional. É nesse ponto que o devido processo legal se afirma não como técnica procedimental contingente, mas como critério constitucional de validade da própria transferência de competências, funcionando como parâmetro de contenção e racionalização da atuação extrajudicial.

No contexto brasileiro, a desjudicialização vem sendo estruturada por um regime híbrido, no qual as funções permanecem qualificadas como serviço público, embora executadas em caráter privado por delegatários extrajudiciais, sob fiscalização permanente do Poder Público. Esse arranjo, longe de significar privatização da tutela jurídica, busca compatibilizar a estabilidade institucional historicamente associada à jurisdição estatal com maiores índices de eficiência e dinamismo na prestação do serviço, precisamente por sua execução descentralizada (Hill, 2021). A consequência direta desse modelo é a impossibilidade de dissociar a ampliação funcional das serventias da exigência de observância rigorosa das garantias processuais constitucionais, sob pena de ruptura com a lógica do Estado Democrático de Direito.

A compreensão do devido processo legal, nesse cenário, não pode ser reduzida a uma fórmula única ou a um modelo exclusivamente judicial. Ao contrário, a experiência normativa contemporânea revela a multiplicação de matrizes procedimentais específicas, como a administrativa, arbitral, consensual, coletivo, falimentar, associativo, controlador, entre outras, todas igualmente submetidas à cláusula geral do devido processo legal, ainda que conformadas por regimes próprios. Essa diversidade não autoriza relativizações arbitrárias, mas exige identificação de imperativos normativos reais que justifiquem adaptações procedimentais. Sem esses imperativos, a mera proliferação classificatória de “novos devidos processos” converter-se-ia em exercício estéril, incapaz de oferecer garantias efetivas aos destinatários da tutela.

É justamente nesse ponto que se insere a noção de devido processo legal notarial-registral. Embora exercido fora da estrutura do Poder Judiciário, o procedimento desenvolvido nas serventias extrajudiciais ostenta feição funcionalmente jurisdicional, não se confundindo com uma atuação extrajurisdicional em sentido próprio. Trata-se de uma jurisdição com notas de especialidade, cuja legitimidade decorre da função de legitimação procedimental das situações jurídicas, operando como verdadeira instrumentalidade da garantia da jurisdição e

vocacionada à preservação do escopo sócio-integrador do direito (Favero, 2023). Essa característica impede a importação acrítica de categorias do processo judicial clássico, ao mesmo tempo em que afasta qualquer pretensão de atuação desvinculada da Constituição.

A distinção entre os elementos que estruturam o devido processo legal e aqueles que ordenam instrumentalmente o procedimento é decisiva para compreender essa especificidade. Enquanto garantias como contraditório, ampla defesa, igualdade, fundamentação, publicidade e duração razoável possuem caráter transversal e constitucionalmente indisponível, outros princípios, como impulso oficial, oralidade, regime de nulidades ou duplo grau, variam conforme o desenho infraconstitucional adotado. No âmbito da desjudicialização, a conformação procedimental deve, portanto, respeitar simultaneamente a axiologia constitucional e os princípios próprios do direito notarial e registral, notadamente publicidade, autenticidade, segurança e eficiência, expressamente consagrados na legislação de regência (Favero, 2023).

Essa leitura é compatível com a evolução do próprio conceito de processo no Estado Democrático de Direito. O devido processo legal não mais se satisfaz com a mera observância formal de etapas rigidamente previstas em lei, tampouco com procedimentos incapazes de se ajustar às exigências concretas da tutela de direitos. Ao contrário, exige flexibilidade racional, orientada por princípios e valores constitucionais, apta a produzir soluções adequadas às singularidades de cada situação, em consonância com a eficiência e com a tutela jurisdicional diferenciada (Costa, 2013). Essa compreensão impede que a desjudicialização seja concebida como simples encurtamento de caminhos, desvinculado da qualidade da tutela prestada.

A jurisdição, ao buscar a pacificação dos conflitos, vale-se necessariamente de um modo de proceder previamente regulado, que não apenas viabiliza a aplicação coercitiva da norma, mas também atua como garantia política das liberdades, dos bens e da própria vida dos cidadãos. Em um Estado Democrático de Direito, a inexistência de devido processo legal é incompatível com a própria ideia de convivência social institucionalizada (Bedaque, 2006). Essa premissa não se enfraquece com a desjudicialização; ao contrário, torna-se ainda mais relevante diante da redistribuição de competências decisórias.

É precisamente por isso que a atribuição de funções aos notários pressupõe o reconhecimento de que, nos procedimentos desjudicializados, há efetiva prestação de jurisdição em sentido funcional. Dessa constatação decorre a exigência inexorável de submissão desses procedimentos aos princípios constitucionais processuais, evitando que a busca por maior celeridade e inteligibilidade no acesso aos direitos produza, de forma indireta, um esvaziamento das garantias fundamentais.

A advertência não é nova. Já no contexto da chamada terceira onda renovatória do acesso à justiça, Cappelletti e Garth destacava o risco de que procedimentos modernos e eficientes sacrificassem garantias essenciais do processo civil, especialmente a imparcialidade do julgador e o contraditório. A improvisação procedimental, quando dissociada de parâmetros constitucionais, poderia gerar efeitos indesejados e comprometer a legitimidade das soluções adotadas, mantendo plena atualidade diante da expansão dos procedimentos extrajudiciais (Cappelletti, Garth, 1988).

Nessa mesma linha, a desjudicialização somente se mostra constitucionalmente aceitável se observadas duas condições fundamentais: a preservação do mesmo grau de concretização das garantias processuais, consideradas as peculiaridades do meio, e a manutenção permanente da possibilidade de acesso ao Poder Judiciário por qualquer interessado que se sinta lesado ou ameaçado de lesão. A abertura para a via judicial funciona, assim, como salvaguarda estrutural contra excessos e desvios no exercício das competências extrajudiciais (Pinho, 2019).

A multiplicidade de métodos e espaços de tratamento de conflitos não descaracteriza as especificidades de cada via, nem autoriza a uniformização acrítica de procedimentos. Ao contrário, a adequação entre o tipo de conflito e o mecanismo escolhido exige respeito às normas, limites e características próprias de cada ambiente institucional, sempre sob a diretriz comum dos direitos fundamentais e das garantias constitucionais (Navarro, 2021). O devido processo legal, nesse contexto, atua como eixo de convergência do sistema, assegurando que a diversificação das portas de acesso à justiça não resulte em assimetrias incompatíveis com o Estado Constitucional.

É a partir desse marco que se torna possível examinar, nos subtópicos seguintes, se e em que medida os procedimentos extrajudiciais observam, de modo concreto, as garantias fundamentais que historicamente estruturaram a jurisdição no ordenamento brasileiro.

5.3.2 A natureza jurisdicional dos procedimentos notariais no contexto da desjudicialização e a exigência de conformação constitucional

A qualificação de determinadas funções como jurisdicionais constitui um ponto de inflexão dogmática relevante no contexto da desjudicialização, pois dela decorre, de modo necessário, a submissão integral dessas atividades ao regime das garantias constitucionais do processo. Conforme advertido por Dinamarco, referindo-se à arbitragem, diz que a inserção do instituto na teoria geral do processo, sobretudo quando dotado de feição jurisdicional,

afasta qualquer dúvida quanto à imperiosidade de submetê-lo ao direito processual constitucional, impondo que seus mecanismos sejam interpretados à luz dos princípios e garantias fundamentais assegurados pela Constituição. Ainda que formulada no âmbito da arbitragem, tal premissa projeta-se para além desse campo específico, alcançando toda e qualquer forma de exercício jurisdicional não judicial (Dinamarco, 2013).

Nesse sentido, o enquadramento das atividades atribuídas às serventias extrajudiciais como expressão de jurisdição, conforme desenvolvido anteriormente, não representa mera classificação terminológica, mas implica reconhecer que o exercício dessas funções, no Estado Democrático de Direito, encontra limites materiais inafastáveis no devido processo legal. Como assinala Hill, a desjudicialização, longe de autorizar a flexibilização ou supressão de garantias processuais, exige justamente a sua reconfiguração e transposição para o âmbito extrajudicial, sob pena de se instaurar um retrocesso incompatível com os avanços da ciência processual contemporânea e com a própria lógica da Justiça Multiportas (Hill, 2021).

A atual fase do pensamento processual, marcada pela superação do formalismo estrito e pela valorização das garantias fundamentais do processo, não admite que a busca por maior eficiência, celeridade ou economicidade se dê à custa da erosão do núcleo das garantias constitucionais que legitima o exercício da jurisdição. A desjudicialização, quando orientada à ampliação do acesso à justiça, deve operar como técnica de redistribuição funcional da tutela jurisdicional, e não como mecanismo de esvaziamento das garantias que a informam (Hill, 2021). Por essa razão, a conformação constitucional dos procedimentos notariais não se apresenta como um atributo eventual, mas como condição de legitimidade do próprio modelo.

A indagação acerca da identificação dos novos núcleos decisórios revela-se, nesse contexto, central. Investigar a quem se dirige o processo de desjudicialização implica examinar não apenas a capacidade técnica dos agentes incumbidos de exercer funções anteriormente concentradas no Poder Judiciário, mas, sobretudo, a sua legitimação constitucional. No ordenamento brasileiro, o legislador e o Conselho Nacional de Justiça têm convergido na atribuição dessas funções aos delegatários das serventias extrajudiciais, cuja atuação foi profundamente reconfigurada a partir do art. 236 da Constituição Federal de 1988. A exigência de concurso público de provas e títulos, a extinção da hereditariedade e a submissão a um regime jurídico específico, estruturado sobretudo pelas Leis nº 6.015/1973 e nº 8.935/1994, constituem elementos que densificam essa legitimação institucional (Hill, 2021).

A fiscalização permanente exercida pelo Poder Judiciário, tanto pelas Corregedorias locais quanto pelo Conselho Nacional de Justiça, desempenha papel decisivo na consolidação

desse modelo híbrido. Ao manter sob controle estatal funções exercidas em caráter privado, o sistema brasileiro busca harmonizar tradição e inovação, garantindo que a transferência de competências não implique ruptura com o paradigma constitucional do processo, mas sim sua adaptação a novos ambientes institucionais (Hill, 2021). A jurisdição extrajudicial, nesse ponto, emerge como espaço de convergência entre o Direito Processual e o Direito Notarial e Registral, ambos interpretados à luz da Constituição de 1988.

A centralidade do procedimento nesse contexto reforça a exigência de conformação constitucional dos atos notariais desjudicializados. Como observa Grinover, a tutela adequada somente pode ser alcançada por meio de um procedimento igualmente adequado, concebido não como simples ordenação de atos, mas como instrumento comprometido com as garantias do devido processo legal e orientado teleologicamente à obtenção da tutela justa. O prévio conhecimento do procedimento aplicável em cada hipótese de desjudicialização, portanto, não constitui aspecto secundário, mas elemento estruturante da própria noção de devido processo legal extrajudicial (Grinover, 2016).

Essa compreensão dialoga com a concepção de Bedaque, para quem a jurisdição se realiza mediante um método previamente regulado por normas de conduta, cuja função não se limita à técnica de atuação do direito material, mas se projeta como garantia política da liberdade e dos bens do cidadão. Em um Estado Democrático de Direito, a impossibilidade de dissociar jurisdição e devido processo legal impõe que toda forma de exercício jurisdicional, inclusive aquela deslocada para o âmbito extrajudicial, seja estruturada de modo a preservar esse núcleo das garantias fundamentais (Bedaque, 2006).

Desse modo, reconhecer a natureza jurisdicional dos procedimentos notariais desjudicializados implica afirmar, como consequência necessária, a exigência de sua plena conformação constitucional. A ampliação das atribuições das serventias notariais, longe de autorizar soluções procedimentais improvisadas ou deficitárias, demanda a construção de um modelo de devido processo legal extrajudicial que assegure, em modelo próprio, a legitimidade, a racionalidade e a justiça da atuação desses novos espaços decisórios no sistema multiportas brasileiro.

5.3.3 Imparcialidade, independência funcional e controle das serventias notariais como pressupostos do devido processo legal extrajudicial

O reconhecimento da incidência do devido processo legal nos procedimentos notariais desjudicializados impõe, como exigência primeira, a verificação da legitimidade dos agentes

incumbidos de conduzi-los. No Estado Democrático de Direito, tal legitimidade não decorre apenas da previsão normativa de competências, mas da presença de garantias estruturais que assegurem o exercício da função em condições de imparcialidade, independência e controle. É nesse contexto que a atuação dos delegatários das serventias extrajudiciais deve ser analisada, não como exceção ao regime constitucional do processo, mas como modalidade funcionalmente diferenciada de exercício de autoridade pública, submetida aos mesmos parâmetros garantísticos que informam a jurisdição estatal.

A imparcialidade constitui elemento essencial de qualquer atividade qualificada como jurisdicional, ainda que exercida fora do Poder Judiciário. Conforme observa Leonardo Greco, a jurisdição caracteriza-se, contemporaneamente, por dois traços fundamentais: a imparcialidade, compreendendo nela a independência e a equidistância, e a finalidade de tutela de interesses particulares. Essa concepção permite afastar a identificação automática entre jurisdição e magistratura, sem relativizar, contudo, as exigências constitucionais que recaem sobre o exercício da função. Aplicada ao contexto extrajudicial, tal leitura conduz à conclusão de que a ampliação das atribuições notariais somente se legitima se acompanhada de garantias equivalentes às que asseguram a neutralidade decisória no processo judicial (Greco, 2015).

No plano normativo, o ordenamento jurídico brasileiro estrutura a imparcialidade dos serviços notariais por meio de um conjunto articulado de regras que afastam interesses particulares do exercício da função. A Lei nº 8.935/1994 estabelece a incompatibilidade entre a atividade notarial e o exercício da advocacia, da intermediação de serviços ou de qualquer cargo, emprego ou função pública, ainda que em comissão (art. 25), vedação que impede a sobreposição de papéis potencialmente conflitantes. Essas restrições não possuem natureza meramente administrativa, mas operam como salvaguardas materiais da imparcialidade exigida pelo devido processo legal extrajudicial (Brasil, 1994).

A independência funcional dos delegatários constitui o complemento necessário dessa imparcialidade. Longe de significar autonomia soberana, a independência notarial traduz-se na ausência de subordinação a interesses políticos, econômicos ou administrativos externos, permitindo que a atuação se pautе exclusivamente pelo ordenamento jurídico. O art. 28 da Lei nº 8.935/1994 consagra essa garantia ao assegurar independência no exercício das atribuições, enquanto a qualificação da atividade como técnica e jurídica (arts. 1º e 3º da mesma lei) reforça a vinculação do delegatário às normas legais e constitucionais. Essa independência revela-se particularmente relevante na prática cotidiana dos cartórios, em que os notários

exercem juízos de qualificação jurídica, inclusive em relação a títulos emanados do próprio Poder Público, recusando sua prática quando ausentes os requisitos legais (Brasil, 1994).

A forma de investidura nos cargos notariais e registrais reforça, ainda, a legitimidade constitucional da função. A exigência de concurso público de provas e títulos, prevista no art. 236, § 3º, da Constituição Federal e no art. 14, I, da Lei nº 8.935/1994, aproxima o regime de ingresso dos delegatários àquele aplicável à magistratura, assegurando seleção baseada em critérios objetivos de mérito. A essa forma de investidura soma-se a atribuição de fé pública (arts. 1º e 2º da Lei nº 8.935/1994), que confere presunção de legitimidade aos atos praticados, ao mesmo tempo em que intensifica a necessidade de controles institucionais rigorosos, sob pena de conversão da autoridade técnica em poder opaco (Brasil, 1994).

É precisamente nesse ponto que o controle externo assume papel central como decorrência lógica do devido processo legal extrajudicial. A Constituição Federal, ao dispor que os serviços notariais são exercidos por delegação do poder público e fiscalizados pelo Poder Judiciário (art. 236, § 1º), institui um modelo que conjuga desjudicialização da execução com manutenção da tutela estatal sobre a atividade. Tal desenho normativo afasta qualquer leitura privatista da desjudicialização, preservando o caráter público da função e assegurando sua conformidade com os valores democráticos (Brasil, 1988).

O controle exercido pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça e pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, dos artigos 20, 36, 37 e 38 da Lei nº 8.935/1994 e dos artigos 31 e 48 do Regimento Interno do CNJ, não se limita à atuação repressiva posterior, mas integra a própria estrutura de legitimação da jurisdição extrajudicial (Brasil, 1988; 1994). Trata-se de fiscalização permanente que permite corrigir desvios, uniformizar entendimentos e assegurar a observância das garantias processuais, funcionando como mecanismo análogo, ainda que não idêntico, ao controle exercido pelos tribunais sobre a atividade jurisdicional estatal.

Nesse sentido, a possibilidade de revisão judicial dos atos notariais representa elemento essencial do modelo, preservando a cláusula da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/1988) e conferindo densidade constitucional ao sistema (Brasil, 1988). O devido processo legal extrajudicial não se constrói, portanto, pela exclusão do Judiciário, mas por sua reconfiguração como instância de controle, correção e garantia residual, apta a ser acionada sempre que houver lesão ou ameaça a direito. A presença dessa via revisional impede que a ampliação das atribuições notariais produza déficits garantísticos e assegura a continuidade do sistema de justiça como um todo.

Dessa forma, imparcialidade, independência funcional e controle institucional não constituem atributos acessórios da atividade notarial desjudicializada, mas pressupostos estruturais do devido processo legal extrajudicial. A ausência de qualquer desses elementos comprometeria a legitimidade constitucional da desjudicialização, especialmente em um contexto de expansão de competências que desloca para as serventias extrajudiciais decisões relevantes para a esfera jurídica dos indivíduos. É justamente a conjugação dessas garantias que permite afirmar que a autoridade exercida sem toga permanece, ainda assim, autoridade sob a Constituição, condicionada por limites, controles e possibilidades de revisão compatíveis com o Estado Democrático de Direito.

5.3.4 Publicidade, fundamentação e previsibilidade procedimental no devido processo legal extrajudicial

A conformação do devido processo legal no âmbito extrajudicial não se exaure na identificação da natureza jurisdicional dos procedimentos nem na verificação das condições de imparcialidade e controle dos agentes delegados. A legitimação democrática e constitucional da ampliação das atribuições notariais exige, ainda, a observância de garantias estruturais diretamente vinculadas à racionalidade do exercício do poder, dentre as quais se destacam a publicidade, a fundamentação e a previsibilidade procedimental. Tais elementos não constituem meros requisitos formais, mas operam como verdadeiros mecanismos de contenção do arbítrio e de reforço da confiança pública na atuação das serventias extrajudiciais, especialmente no contexto da desjudicialização.

A exigência de fundamentação, consagrada no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nos artigos 11 e 489, § 1º, do Código de Processo Civil, projeta-se para além da jurisdição estatal tradicional, alcançando toda atividade que envolva exercício de função decisória juridicamente relevante. No âmbito extrajudicial, embora a atuação notarial se caracterize por elevada dinamicidade e, muitas vezes, por manifestações orais, não se pode reduzir o processo decisório a um raciocínio mecânico ou meramente silogístico. Os notários e registradores exercem atividade técnica, juridicamente qualificada, que envolve interpretação, aplicação e, em determinados casos, recusa fundamentada da norma jurídica, o que evidencia a presença de uma função cognitivo-decisória vinculada à ordem constitucional (artigos 1º da CRFB; 1º e 8º do CPC; e art. 3º da Lei nº 8.935/1994) (Brasil, 1988; 1994; 2015).

Essa função decisória manifesta-se, de modo particularmente expressivo, na possibilidade de recusa à prática de atos quando verificados vícios, nulidades ou situações que comprometam a juridicidade ou a proteção adequada dos interesses envolvidos. A legislação e os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça explicitam essa exigência ao preverem hipóteses de recusa fundamentada, como ocorre no inventário e no divórcio extrajudiciais (arts. 32 e 46 da Resolução nº 35/2007 do CNJ), na usucapião extrajudicial (artigos 17, § 2º, do Provimento nº 65/2017 do CNJ), na nota devolutiva registral (artigos 188 e 198 da Lei nº 6.015/1973) e na suscitação de dúvida (artigos 198, 204 e 296 da Lei nº 6.015/1973). Nesses casos, a fundamentação escrita não apenas legitima a decisão, mas viabiliza o controle posterior, inclusive judicial, reforçando a conformação do procedimento extrajudicial ao devido processo legal. (Brasil, 2007; 2017; 1973).

A exigência de fundamentação revela-se ainda mais relevante quando se considera que os atos notariais e registrais são dotados de fé pública, produzindo presunção de veracidade e máxima eficácia probatória, nos limites da certificação realizada (art. 215 do Código Civil; art. 405 do CPC). Precisamente por irradiar efeitos jurídicos relevantes sobre a esfera de direitos das partes e de terceiros, a atividade extrajudicial não pode prescindir de estruturas mínimas de justificação racional, sob pena de converter a celeridade e a informalidade em fatores de opacidade decisória.

No que se refere à publicidade, a atuação das serventias extrajudiciais encontra-se, como regra, submetida aos mesmos cânones constitucionais que informam a jurisdição judicial (artigos 5º, LX; 37; e 93, IX, da CRFB; art. 189 do CPC) (Brasil, 2015). Os livros, documentos e atos praticados pelas serventias integram o patrimônio jurídico do Estado, sendo públicos por natureza, o que impõe o dever de fornecimento de certidões e informações, independentemente da demonstração de interesse específico pelo requerente (art. 16, §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.015/1973; art. 1º da Lei nº 8.935/1994; Provimento nº 63/2017 do CNJ). A publicidade, nesse contexto, desempenha papel essencial na transparência da atuação extrajudicial e no controle social da legalidade dos procedimentos desjudicializados (Brasil, 1973; 1994; 2017).

Todavia, a publicidade não se apresenta de forma absoluta. A ordem jurídica admite hipóteses excepcionais de sigilo ou confidencialidade, desde que justificadas pela proteção de direitos fundamentais, como a intimidade, a vida privada e a dignidade da pessoa humana (arts. 5º, V, X e XXXIII, da CRFB) (Brasil, 1988). A compatibilização entre publicidade e proteção de dados pessoais é expressamente reconhecida pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e pelos atos normativos do CNJ, a exemplo do Provimento nº

133/2022, que orienta a atuação das serventias à luz da finalidade pública do serviço delegado (Brasil, 2018; 2022). Nesse sentido, determinados atos registrares são legalmente submetidos a regime de sigilo, como ocorre nos casos de adoção, reconhecimento de filiação socioafetiva, reprodução assistida, alteração de prenome e sexo, investigação de paternidade e colaboração para apuração de crimes, conforme previsão em legislação específica e provimentos do CNJ. A violação injustificada desse dever de sigilo, além de comprometer o devido processo legal, pode ensejar responsabilidade administrativa, civil e penal do delegatário.

A previsibilidade procedimental, por fim, constitui elemento indispensável à conformação do devido processo legal extrajudicial. A desjudicialização não pode implicar incerteza quanto às etapas, aos requisitos e às consequências jurídicas dos procedimentos adotados. O prévio conhecimento do rito aplicável permite não apenas a contenção de excessos por parte do agente delegado, mas também a escolha consciente, pelo usuário, do meio mais adequado para a tutela de seus direitos. A previsibilidade opera, assim, como condição de racionalidade democrática do sistema multiportas, assegurando que a ampliação das vias de acesso à justiça não se converta em um espaço de improvisação procedimental ou de assimetrias informacionais incompatíveis com o Estado de Direito.

Delineadas essas garantias estruturais, fundamentação, publicidade e previsibilidade, evidencia-se que o devido processo legal extrajudicial não se limita à conformidade normativa abstrata, mas exige práticas institucionais concretas capazes de assegurar transparência, racionalidade e controle. Todavia, a efetividade dessas garantias permanece indissociável da participação dos sujeitos diretamente afetados pelos procedimentos desjudicializados, o que impõe, como passo seguinte da análise, o exame do contraditório e da ampla defesa na via extrajudicial, enquanto dimensões essenciais da legitimação democrática da atuação notarial no contexto da desjudicialização.

5.4 Contraditório, ampla defesa e participação nas serventias notariais

Não seria possível delinear os contornos mínimos de um devido processo legal extrajudicial sem enfrentar, ainda que de forma concentrada, a garantia do contraditório e da ampla defesa no âmbito da jurisdição exercida fora do Poder Judiciário. Se, nos itens anteriores, demonstrou-se que os procedimentos notariais desjudicializados ostentam natureza jurisdicional, submetem-se à exigência de imparcialidade, controle, publicidade e previsibilidade, impõe-se agora analisar se tais procedimentos preservam o núcleo participativo do processo constitucionalmente legítimo. Trata-se, portanto, de verificar se a

ampliação das atribuições das serventias notariais, tal como estruturada no ordenamento brasileiro contemporâneo, é compatível com a exigência de participação efetiva dos sujeitos juridicamente interessados, sem a qual a jurisdição se converteria em exercício unilateral de poder.

A centralidade do contraditório no processo contemporâneo é destacada por Leonardo Greco ao afirmar que, na atual quadra histórica, trata-se provavelmente do princípio mais importante do direito processual, na medida em que traduz a projeção democrática do exercício do poder jurisdicional. O contraditório deixa de ser compreendido como mera bilateralidade formal para assumir a feição de garantia de participação, exigindo a tempestiva cientificação dos interessados, a possibilidade de apresentação de alegações e provas e a concessão de prazos congruentes e razoáveis para a prática dos atos processuais, consoante analisado no primeiro capítulo. Essa concepção, longe de restringir-se ao processo judicial, irradia-se para toda forma de exercício de poder estatal ou paraestatal que produza efeitos jurídicos relevantes sobre a esfera de direitos dos particulares (Greco, 2015).

É justamente nesse ponto que se revela a especificidade e, ao mesmo tempo, a sensibilidade do contraditório na via extrajudicial. Como assinala Flávia Pereira Hill, se o contraditório é assegurado inclusive no processo administrativo, no qual não se exerce jurisdição em sentido próprio, com maior razão deve ser preservado nos procedimentos extrajudiciais desjudicializados, nos quais se verifica o exercício de uma jurisdição contemporânea, ainda que fora do aparelho judicial tradicional (Hill, 2021). A ausência de contraditório, adverte Ada Pellegrini Grinover, compromete não apenas a regularidade do processo, mas a própria justiça da decisão, convertendo-a em ato de autoridade destituído de legitimidade democrática (Grinover, 2016).

Entretanto, a preservação do contraditório na esfera extrajudicial não se dá de modo idêntico ao modelo judicial clássico, nem poderia. A desjudicialização opera mediante procedimentos estruturalmente distintos, marcados pela consensualidade, pela autonomia privada e pela atuação de agentes que não exercem função adjudicatória plena nos moldes do juiz estatal. É precisamente essa diferença estrutural que exige uma análise dialética, capaz de reconhecer tanto os riscos quanto as salvaguardas inerentes ao modelo.

Nos procedimentos notariais desjudicializados, o contraditório tende a manifestar-se de forma predominantemente preventiva e consensual, assentando-se na exigência de ciência e concordância dos interessados como condição de validade do ato. Nos inventários e partilhas extrajudiciais, por exemplo, a lei exige, além da assistência jurídica, consenso entre os herdeiros, fazendo da ausência de impugnação um verdadeiro pressuposto procedimental.

Todavia, esse consenso pode, em determinadas circunstâncias, assumir contorno meramente formal, sobretudo quando presentes situações de vulnerabilidade econômica, informacional ou relacional. O risco de que herdeiros fragilizados anuem sem plena compreensão das consequências jurídicas do ato, ou sob pressões familiares difusas, revela uma zona de tensão entre a celeridade extrajudicial e a efetividade do contraditório substancial.

Situação análoga pode ser identificada nos divórcios e dissoluções de união estável realizados pela via notarial. Embora o modelo pressuponha autonomia e igualdade entre as partes, não se pode ignorar a existência de assimetrias materiais e simbólicas que podem comprometer a participação efetiva, sobretudo quando há renúncia a direitos patrimoniais ou alimentares. A possibilidade de atuação de um único advogado para ambas as partes, embora admitida normativamente, exige especial cautela, sob pena de o contraditório converter-se em formalidade destituída de densidade participativa real.

Essas tensões tornam-se ainda mais evidentes em procedimentos de maior complexidade estrutural, como a usucapião extrajudicial. A centralidade da ata notarial como instrumento de constatação da posse, dotado de fé pública, suscita questionamentos quanto à efetiva participação dos confrontantes e titulares de direitos reais afetados. Embora o procedimento preveja notificações e possibilidade de oposição posterior, há o risco de que impugnações informais ou manifestações de sujeitos vulneráveis sejam subdimensionadas, deslocando para momento posterior e judicial a efetivação plena do contraditório.

Esses exemplos, contudo, não conduzem à conclusão de que o contraditório seja incompatível com a via extrajudicial. Ao contrário, revelam que o modelo brasileiro de desjudicialização foi estruturado de modo a preservar o contraditório por meio de técnicas próprias, distintas daquelas do processo judicial, mas funcionalmente equivalentes em termos constitucionais. Como destaca Hill, nos procedimentos de jurisdição voluntária desjudicializados, a perda do consenso opera como verdadeiro gatilho de rejudicialização, impondo a remessa obrigatória do expediente ao Poder Judiciário. Nesses casos, o contraditório não é suprimido, mas deslocado para a instância adequada à solução do dissenso (Hill, 2021).

A própria regulamentação promovida pelo Conselho Nacional de Justiça, especialmente a partir das alterações introduzidas na Resolução nº 35/2007, reforça essa lógica de complementariedade entre as esferas judicial e extrajudicial (Brasil, 2007). A ampliação das hipóteses de inventário extrajudicial envolvendo incapazes ou testamento, por exemplo, não elimina o contraditório, mas o redistribui institucionalmente, exigindo a intervenção do Ministério Público e preservando a possibilidade de impugnação judicial. O

contraditório, nesse contexto, assume um aspecto sincrético, compondo um processo uno que se desenvolve em fases coordenadas perante diferentes instâncias do sistema de justiça¹⁶.

Essa concepção encontra respaldo na leitura contemporânea da teoria geral do processo, que, como observa Didier Jr., identifica no contraditório uma exigência democrática de participação, e não um modelo procedimental rígido e uniforme. O contraditório extrajudicial, assim, deve ser compreendido à luz das especificidades de cada procedimento, sem perder de vista o seu núcleo essencial, a garantia de ciência, manifestação e consideração dos interesses juridicamente relevantes (Didier Jr., 2020).

A compatibilidade do contraditório e da ampla defesa com a via extrajudicial reforça-se, ainda, pela possibilidade permanente de controle e revisão judicial dos atos notariais. Negócios jurídicos celebrados perante serventias extrajudiciais não se encontram imunes à invalidação, à anulação ou à revisão judicial quando eivados de vícios de vontade, fraude ou lesão a direitos de terceiros. Esse dado é decisivo para afastar a ideia de que a via extrajudicial representaria um espaço de redução das garantias processuais. De igual modo, o processo judicial está sujeito a falhas, assimetrias e violações das garantias fundamentais, não sendo a simples judicialização sinônimo automático de contraditório efetivo, conforme analisado no final do primeiro capítulo.

Dessa forma, a análise dialética do contraditório na via extrajudicial conduz a uma conclusão que evita tanto o entusiasmo acrítico quanto o ceticismo excessivo. O contraditório e a ampla defesa não apenas são compatíveis com os procedimentos desjudicializados e atribuídos às serventias notariais, como constituem pressupostos indispensáveis para sua legitimação constitucional. O que se exige, portanto, não é a reprodução mecânica do modelo judicial, mas a conformação dos procedimentos notariais a um padrão constitucional mínimo de participação, controle e previsibilidade, capaz de assegurar que a eficiência e a celeridade não se convertam em pretexto para a erosão das garantias fundamentais.

Nesse sentido, a ampliação das atribuições notariais, ao preservar a possibilidade de intervenção judicial, de atuação do Ministério Público e de invalidação dos atos praticados, revela-se compatível com o contraditório participativo próprio do Estado Democrático de Direito. A serventia notarial não se apresenta, assim, como espaço de exceção às garantias processuais, mas como ambiente diferenciado de exercício da jurisdição, cuja legitimidade depende, precisamente, da observância dessas mesmas garantias.

¹⁶ A respeito da ampliação do alcance normativo da Resolução CNJ nº 35/2007, especialmente diante das inovações introduzidas pela Resolução CNJ nº 571/2024, ver o artigo científico de Santos e Pessoa, intitulado “Justiça multiportas e serventias extrajudiciais: os impactos da Resolução CNJ nº 571/2024”, publicado na revista *Prima Facie* (Santos; Pessoa, 2025).

5.5 A escolha da serventia extrajudicial e o princípio do juiz natural

A ampliação dos procedimentos realizados pelas serventias notariais introduziu, como característica marcante, a possibilidade de escolha do cartório pelos interessados¹⁷. Tal opção manifesta-se de modo recorrente em institutos como o inventário e a partilha, a separação e o divórcio consensuais, o reconhecimento e a dissolução extrajudicial da união estável, a autorização de viagem de menores, inclusive virtual, a mediação e a conciliação, bem como nas atas notariais voltadas à produção antecipada de prova, à usucapião e à adjudicação compulsória. Em todas essas hipóteses, a legislação e a regulamentação administrativa admitem que o procedimento seja realizado em qualquer serventia notarial escolhida pelas partes, independentemente de critérios territoriais.

À primeira vista, essa liberdade de escolha poderia suscitar questionamentos quanto à compatibilidade do modelo extrajudicial com o princípio do juiz natural, especialmente à luz da vedação constitucional aos tribunais de exceção. Contudo, tal tensão revela-se apenas aparente quando se analisa a natureza jurídica da atuação notarial e os mecanismos de controle que estruturam esses procedimentos. Conforme destacam Marinoni, Arenhart e Mitidiero, o princípio do juiz natural está diretamente ligado à competência jurisdicional previamente estabelecida, à proibição de órgãos *ex post factum* e à exigência de aleatoriedade na distribuição dos processos, justamente para impedir que as partes escolham o juiz que decidirá o conflito. Essa lógica, entretanto, é própria do exercício da jurisdição estatal, em que há poder decisório imposto às partes e não se relaciona, de qualquer modo, com o exercício das atribuições notariais, mesmo que no âmbito da desjudicialização (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2024).

Nos procedimentos extrajudiciais, a escolha da serventia não se confunde com a escolha do órgão julgador, pois o tabelião não exerce jurisdição contenciosa nem profere decisões impositivas sobre direitos controvertidos. A atuação notarial desenvolve-se no âmbito da consensualidade, da autonomia da vontade e da ausência de litígio, pressupostos que afastam, desde a origem, a incidência direta do modelo heterocompositivo próprio da jurisdição estatal e, conseqüentemente, da garantia do juiz natural. Como observa Peixoto (2024), a função de tutela de direitos pode ser exercida por agentes não estatais, desde que

¹⁷ A Lei nº 8.935/94, em seu Art. 8º, dispõe que é livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio (Brasil, 1994).

sejam terceiros imparciais e atuem em conformidade com as garantias processuais constitucionais, sem que isso implique a necessidade de serem juízes no sentido estrito.

Essa distinção torna-se ainda mais evidente quando se examinam os mecanismos de controle previstos na regulamentação do Conselho Nacional de Justiça. No inventário extrajudicial que envolva menores ou incapazes, por exemplo, a Resolução nº 35/2007, especialmente após as alterações promovidas pela Resolução nº 571/2024, condiciona a validade do ato à manifestação favorável do Ministério Público, quando houver a presença de incapazes. A atuação do *parquet*, nesse contexto, constitui verdadeiro requisito de validade do procedimento, funcionando como salvaguarda institucional voltada à proteção dos vulneráveis. Havendo impugnação, seja pelo Ministério Público, seja por terceiros interessados, o expediente deve ser obrigatoriamente remetido ao juízo competente, preservando-se a jurisdição estatal como instância de controle final (Santos; Pessoa, 2025).

O mesmo raciocínio aplica-se aos demais procedimentos extrajudiciais de natureza consensual. No divórcio extrajudicial envolvendo filhos menores ou incapazes, exige-se a prévia solução judicial das questões relativas à guarda, às visitas e aos alimentos, de modo que os aspectos sensíveis permaneçam reservados à jurisdição. Assim, ainda que o procedimento seja conduzido por tabelião escolhido pelas partes, a competência judicial permanece íntegra e intocada, sendo acionada sempre que houver controvérsia, impugnação ou necessidade de tutela jurisdicional propriamente dita.

Dessa forma, a possibilidade de escolha da serventia não representa relativização do princípio do juiz natural, pois não implica seleção do órgão jurisdicional que decidirá eventual conflito. Ao contrário, decorre exclusivamente da autonomia da vontade das partes em contextos nos quais inexistente litígio e se busca apenas a formalização de situações jurídicas consensuais. Como assinalam Cintra, Grinover e Dinamarco, o núcleo do princípio do juiz natural reside na garantia de julgamento por autoridade competente, independente e imparcial, previamente estabelecida pela Constituição e pela lei, o que permanece plenamente assegurado sempre que a questão ultrapassa os limites da consensualidade e ingressa na esfera jurisdicional (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015).

Nesse sentido, a escolha da serventia notarial não afeta a aleatoriedade nem a competência do juiz estatal, pois eventual judicialização dos atos praticados será submetida ao juízo constitucionalmente competente, segundo as regras ordinárias de competência. O controle judicial, portanto, subsiste de forma residual, mas suficiente, garantindo que a atuação extrajudicial não se converta em espaço de exceção ou de evasão das garantias processuais fundamentais. Ao contrário, integra um modelo de Justiça Multiportas em que a

jurisdição estatal continua a ocupar lugar central como instância de controle, assegurando a imparcialidade, a legalidade e a previsibilidade institucional sempre que a tutela jurisdicional se fizer necessária.

5.6 Duração razoável do processo e eficiência extrajudicial: ganhos e limites

A garantia fundamental da duração razoável do processo, positivada no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 45/2004, constitui um dos eixos centrais do modelo contemporâneo de processo justo (Brasil, 1988; 2004). Conforme desenvolvido no primeiro capítulo, trata-se de garantia que não se confunde com a simples exigência de celeridade, mas que demanda uma prestação jurisdicional realizada em tempo compatível com a complexidade da causa, sem que isso implique prejuízo às garantias fundamentais. A razoabilidade temporal, nesse sentido, opera como critério de legitimidade da tutela estatal, impondo ao Estado o dever de evitar tanto a morosidade patológica quanto a agilidade que resulte na supressão indevida de garantias.

A ampliação das atribuições notariais apresenta-se como resposta institucional à crise de eficiência do Judiciário. Desde a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), observa-se a presença de procedimentos desjudicializados que, embora não demandem atividade decisória típica do magistrado, exigem intervenção estatal qualificada para produção de efeitos jurídicos oponíveis *erga omnes* (Brasil, 1973). Esse movimento intensifica-se nas últimas décadas, com destaque para a Lei nº 11.441/2007, que deslocou para o âmbito notarial a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais, permitindo a lavratura dos atos em qualquer tabelionato do país e dispensando etapas procedimentais judiciais que, muitas vezes, apenas prolongavam a solução sem acréscimo efetivo de proteção (Brasil, 2007).

A justificativa gerencial para esse deslocamento de atribuições encontra amparo direto no diagnóstico da sobrecarga estrutural do Poder Judiciário. Como observa Pereira, o excesso de ações destinadas a discutir situações que poderiam ser solucionadas por outras vias impacta negativamente não apenas a duração dos processos, mas também a própria efetividade do sistema de acesso à justiça, prejudicando, sobretudo, aqueles que efetivamente dependem da tutela jurisdicional estatal. Sob essa perspectiva, a desjudicialização passa a ser apresentada como instrumento de racionalização do sistema, orientado à redução do congestionamento e à redistribuição funcional das atividades estatais, mais do que propriamente como estratégia centrada na experiência concreta do jurisdicionado (Pereira, 2013).

Embora os procedimentos extrajudiciais, em regra, apresentem maior rapidez formal, essa celeridade não é automaticamente indicativa de maior efetividade do acesso à justiça ou da obtenção de uma resolução justa. Há situações em que a simplificação procedimental pode ocultar assimetrias informacionais, vulnerabilidades das partes ou déficits de participação, exigindo posterior judicialização para correção de vícios, o que relativiza os ganhos temporais inicialmente obtidos.

Essa ambivalência revela que a eficiência, frequentemente invocada como fundamento legitimador da desjudicialização, não pode ser compreendida de forma simplificada. No âmbito do tratamento de conflitos, a eficiência não se limita à redução do tempo ou de custos, mas pressupõe a obtenção de resultados socialmente adequados, mediante a flexibilização responsável das formas de atuação estatal e a admissão de maior participação de atores extrajudiciais, desde que preservado o núcleo das garantias fundamentais.

A própria doutrina processual adverte para os riscos de discursos que absolutizam a celeridade. Didier Jr. é categórico ao afirmar que não existe um princípio da celeridade, mas sim um direito à duração adequada do processo, o que implica reconhecer, inclusive, um direito à demora necessária (Didier Jr., 2019).

Humberto Ávila esclarece que o dever de eficiência estrutura a relação entre meios e fins da atuação estatal, impondo não apenas a obtenção de resultados com o menor dispêndio de recursos, mas também a maximização dos fins perseguidos com os instrumentos disponíveis. Tal compreensão evidencia que a eficiência não opera como autorização para suprimir garantias processuais, mas como parâmetro de racionalidade que exige proporcionalidade entre os meios adotados e os objetivos constitucionais a serem alcançados (Ávila, 2005).

Como destaca José Afonso da Silva, a eficiência é conceito de matriz econômica, voltada à racionalização das atividades estatais. Sua incorporação ao Direito exige mediação normativa, sob pena de subordinar direitos fundamentais a critérios meramente instrumentais. No âmbito processual, isso significa reconhecer que a eficiência deve servir à realização dos fins constitucionais da tutela jurisdicional, e não os substituir (Silva, 2006).

A concepção da eficiência como postulado normativo não constitui, portanto, valor autônomo, mas instrumento de estruturação das ações concretizadoras de valores constitucionais. Enquanto metanorma, a eficiência não prescreve diretamente comportamentos, mas orienta a elaboração e aplicação de regras jurídicas em consonância com os princípios que lhes dão fundamento. Nesse sentido, o postulado da eficiência viabiliza, inclusive, o controle judicial das chamadas “ações frustrantes”, isto é, daquelas

práticas estatais que, embora formalmente céleres, comprometem os fins jurídico-institucionais impostos ao Estado, como a proteção dos direitos fundamentais e a promoção do acesso substancial à justiça (Costa, 2008).

Ao deslocar para a esfera extrajudicial procedimentos marcados pela consensualidade, pela ausência de litígio e pela desnecessidade de atividade decisória típica do magistrado, o sistema jurídico brasileiro busca eliminar o chamado tempo patológico do processo, sem suprimir, em tese, as garantias essenciais. A atuação notarial, quando orientada pela legalidade, pela imparcialidade e pela adequada informação das partes, pode contribuir para a redução de custos, para a previsibilidade procedimental e para a entrega mais célere de resultados juridicamente seguros, especialmente em demandas que, no âmbito judicial, permanecem longamente paralisadas por razões estruturais alheias ao interesse dos jurisdicionados¹⁸.

5.7 Entre formalidade e confiança: segurança jurídica, fraudes e proteção de terceiros

5.7.1 Segurança jurídica, confiança pública e a função estrutural da atividade notarial

A segurança jurídica constitui a principal razão, sociológica e histórica, do surgimento do direito (Siches, 1968), revelando-se como indissociável da proteção da confiança legítima depositada pelos cidadãos nas instituições encarregadas de conformar, publicizar e estabilizar as relações jurídicas¹⁹. No âmbito da extrajudicialização, a tutela notarial não se apresenta como sucedâneo informal da jurisdição estatal, mas como modalidade institucional de tutela

¹⁸ Os dados empíricos demonstram a expressiva celeridade dos procedimentos realizados pelas serventias extrajudiciais em comparação com o trâmite judicial. Conforme levantamento apresentado no relatório *Cartório em Números – 6ª edição (2024)*, atos tradicionalmente submetidos ao Poder Judiciário, como divórcios, inventários, reconhecimento de paternidade, retificação de nome e gênero, adjudicação compulsória e usucapião, podem ser concluídos, na via extrajudicial, em prazos que variam de um dia a poucos meses, enquanto, no âmbito judicial, a duração média estimada ultrapassa dois anos, considerando todas as fases processuais. Além da redução temporal, o estudo evidencia o crescimento contínuo da procura pelos serviços notariais e registrais, com milhões de atos praticados nas últimas décadas, destacando-se mais de 2,3 milhões de inventários extrajudiciais, mais de 1 milhão de divórcios consensuais e a ampliação progressiva de procedimentos desjudicializados. Tal expansão revela não apenas a eficiência operacional das serventias, mas também o fortalecimento do acesso direto da população a mecanismos mais simples, rápidos e seguros de conformação jurídica de situações pessoais e patrimoniais, sem custos ao Estado e com significativa redução do congestionamento do Judiciário (Associação dos Notários e Registradores do Brasil, 2024).

¹⁹ Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha indica que 76% dos entrevistados consideram os cartórios as instituições mais confiáveis do país, superando outros órgãos públicos e privados, além de apresentarem elevados índices de avaliação positiva quanto à seriedade, honestidade, competência e segurança dos serviços prestados. O levantamento também aponta que a maioria dos usuários percebeu melhora contínua na qualidade e na informatização dos serviços cartorários ao longo dos últimos anos, reforçando a credibilidade institucional dessas serventias no exercício de funções essenciais à cidadania e à segurança jurídica (Instituto de Pesquisa DATAFOLHA, 2022).

jurídica dotada de racionalidade própria, fundada na legalidade estrita, na fé pública e na previsibilidade normativa. Nessa perspectiva, a confiança pública que recai sobre os atos notariais não decorre de uma presunção social difusa, mas da estrutura normativa que conforma a atividade, do regime jurídico de delegação estatal e dos deveres técnicos impostos aos seus agentes.

Observa-se que a tutela jurisdicional extrajudicial compõe meio confiável de resolução e conformação de situações jurídicas, afastando a visão reducionista segundo a qual apenas a decisão judicial seria capaz de produzir segurança. No âmbito notarial, essa função se concretiza por meio da autenticação e da intervenção qualificada em fatos, atos e negócios jurídicos, da formalização jurídica da vontade das partes e da conservação de documentos destinados à constituição de prova (Cardoso; Ferreira, 2021). Assim, no modelo notarial, essa confiança é construída a partir da submissão rigorosa do ato à legalidade e da atuação técnica do notário como agente imparcial de conformação da vontade das partes.

A atividade notarial revela seu caráter jurídico quando o notário orienta tecnicamente as partes e concretiza a sua vontade na formulação do instrumento jurídico adequado à situação apresentada, atuando como mediador qualificado entre a autonomia privada e o ordenamento jurídico. Essa função é estruturada por princípios próprios, entre os quais se destacam a autoria e a responsabilidade, o controle da legalidade, a imparcialidade, a unicidade do ato, a conservação documental e o dever de exercício. Tais princípios impõem ao notário um dever de colaboração técnico-jurídica, consistente em assessorar, aconselhar e adequar a vontade das partes aos limites da licitude, negando a prática do ato sempre que ausentes os requisitos legais. A fé pública notarial, nesse contexto, não opera como presunção absoluta de validade material do negócio, mas como garantia institucional de autenticidade formal, segurança e eficácia jurídica do instrumento, fundada na confiança depositada pelo Estado e pela sociedade na atuação técnica, imparcial e legalmente vinculada do tabelião (Pessoa, 2009).

Distingue-se, contudo, entre o aspecto objetivo da segurança, ligado à permanência, eficácia *ex post* e coerência da ordem jurídica, e o aspecto subjetivo, relacionado à proteção da confiança legítima dos indivíduos quanto aos efeitos jurídicos dos atos estatais. A segurança jurídica se conecta à estabilidade e à certeza da ordem jurídica, ao passo que a proteção da confiança incide sobre a calculabilidade e previsibilidade das consequências jurídicas dos atos (Canotilho, 1999). Essa dupla dimensão é particularmente relevante no campo notarial, em que os atos são praticados para produzir efeitos duradouros, orientar condutas futuras e evitar litígios.

A proteção da confiança encontra fundamento direto no princípio do Estado de Direito e, em determinadas hipóteses, também nos direitos fundamentais. A confiança legítima pressupõe que o indivíduo possa orientar sua vida de modo autônomo e responsável com base em expectativas juridicamente fundadas (Maurer, 2001). A atividade notarial, ao oferecer instrumentos estáveis, autênticos e juridicamente qualificados, insere-se precisamente nesse espaço de proteção, funcionando como mecanismo preventivo de estabilização das relações sociais. A boa-fé e a lealdade institucional, invocadas pela jurisprudência administrativa, reforçam esse dever de coerência e previsibilidade que também se projeta sobre as serventias extrajudiciais.

A previsibilidade das decisões e dos efeitos jurídicos, elemento central da segurança jurídica, foi historicamente associada à legalidade estrita. Kelsen (2009) assinala que a vinculação da decisão a normas gerais previamente estabelecidas permite aos indivíduos orientar sua conduta de acordo com expectativas racionais sobre a atuação dos órgãos estatais. No direito notarial, esse vínculo assume contornos ainda mais rígidos, pois, diversamente do magistrado, que exerce atividade interpretativa em contextos de indeterminação normativa, o notário encontra-se submetido a um regime de legalidade estrita, com atribuições taxativas e dever de recusa do ato quando ausentes os requisitos legais. Cardoso e Ferreira ressaltam que esse legalismo afasta o risco de solipsismos²⁰ jurídicos e impede que a vontade subjetiva do agente substitua a normatividade vigente, reforçando a segurança e a uniformidade dos atos praticados (Cardoso; Ferreira, 2021).

A segurança jurídica assume a condição de finalidade estrutural da função notarial, constituindo o eixo em torno do qual se organiza toda a sua atividade. O notário existe por e para a segurança jurídica, tanto sob a perspectiva dos interesses privados das partes quanto sob o ângulo da proteção da própria sociedade. Essa finalidade se concretiza na formação de instrumentos jurídicos hígidos, elaborados por profissional especializado e em estrita observância da lei, capazes de assegurar a executividade dos direitos e de prevenir a instauração de litígios judiciais, notoriamente custosos, desgastantes e demorados. A segurança jurídica, nessa linha, não se restringe ao momento formal da lavratura do ato, mas orienta todas as dimensões da atuação notarial, desde as técnicas empregadas na formação do instrumento até o atendimento às partes, a redação adequada, a guarda e conservação dos documentos e a própria prática do ato (Ferreira; Rodrigues, 2020).

²⁰ “Do latim “*solus*” (sozinho) e “*Ipse*” (mesmo), o solipsismo pode ser entendido como a concepção filosófica de que o mundo e o conhecimento estão submetidos estritamente à consciência do sujeito. Ele assujeita o mundo conforme o seu ponto de vista interior. Epistemologicamente, o solipsismo representa o coroamento da radicalidade do individualismo moderno em seu sentido mais profundo” (Streck, 2020, p. 411).

5.7.2 Formalidade, riscos e responsabilidade: fraudes, proteção de terceiros e deveres institucionais

A formalidade notarial, frequentemente invocada como garantia de segurança jurídica, constitui simultaneamente virtude estrutural e potencial limite do modelo extrajudicial. A forma qualificada, a fé pública e a legalidade estrita conferem estabilidade, previsibilidade e confiança aos atos praticados, enquanto que a mesma formalidade pode ser instrumentalizada de modo estratégico por agentes mal-intencionados, produzindo aparências jurídicas aptas a induzir terceiros em erro. É nesse ponto que se revela um aspecto sensível contra a ampliação das atribuições notariais, a possibilidade de que a intervenção estatal formal legitime, ainda que involuntariamente, práticas fraudulentas, simulações negociais ou mecanismos de blindagem patrimonial.

Determinadas fraudes podem ocorrer no âmbito das serventias notariais, não por falha estrutural do modelo, mas pela utilização abusiva dos instrumentos disponíveis. Entre os riscos concretos identificados estão a falsidade documental, caracterizada pelo ingresso de títulos falsos, nulos ou defeituosos que originam atos aparentemente válidos, a falsidade ideológica, consistente na inserção de informações inverídicas a partir de declarações das partes, a lavagem de dinheiro e a corrupção. A simulação negocial que, por sua vez, manifesta-se na prática de atos formalmente hígidos, mas destinados a ocultar a realidade jurídica, frequentemente com o objetivo de fraudar credores, frustrar execuções ou alterar artificialmente a titularidade de bens em prejuízo de terceiros.

Esses riscos não são ignorados pelo ordenamento jurídico, que estrutura a atividade notarial justamente para funcionar como filtro técnico e preventivo contra fraudes. A Lei nº 8.935/1994 impõe ao notário o dever de exercer controle de legalidade, adequando a vontade das partes ao ordenamento e, possibilitando, a recusa da prática de determinados atos quando presentes indícios de ilicitude ou prejuízo ilegítimo. O dever de recusa motivada²¹ decorre do princípio da legalidade e da própria independência funcional do notário, prevista no art. 28 da Lei nº 8.935/1994, que não representa discricionariedade arbitrária, mas exercício vinculado de prudência técnica, sujeita a controle administrativo e judicial. A negativa fundamentada do

²¹ “Já sob a perspectiva notarial registral, pode-se determinar que só serão instrumentalizados e formalizados atos que estejam de acordo com o ordenamento jurídico, ou seja, tudo o que for praticado deve ter embasamento legal. Neste sentido, o Código de Normas do Estado de São Paulo (Capítulo XVI, item 1.3), deixa claro que é dever do tabelião recusar, motivadamente, por escrito, a prática de atos contrários ao ordenamento jurídico e sempre que presentes fundados indícios de fraude à lei, de prejuízos às partes ou dúvidas sobre as manifestações de vontade” (Guércio Neto; Guércio, 2023, p. 31).

ato constitui, assim, mecanismo essencial de proteção de terceiros e de preservação da confiança pública (Brasil, 1994).

A proteção de terceiros, aliás, ocupa posição central na lógica da segurança jurídica extrajudicial. O sistema notarial e registral não se orienta exclusivamente à satisfação imediata das partes diretamente envolvidas, mas à estabilização das relações jurídicas perante a coletividade. A utilização abusiva, por exemplo, da formalização de atos destinados a fraudar credores ou a ocultar patrimônio pode ensejar a anulação do registro e a responsabilização dos envolvidos, reafirmando que a formalidade não opera como escudo absoluto contra o controle jurídico posterior.

Nesse contexto, a boa-fé objetiva assume papel estruturante na atividade notarial. Não se trata apenas de princípio geral do direito privado, mas de dever institucional imposto ao notário como agente delegado do Estado. A atuação notarial deve ser orientada por critérios objetivos de prudência, acautelamento e lealdade, evitando legitimar situações que, embora formalmente regulares, revelem indícios de fraude ou abuso. Como destacam Ferreira e Rodrigues, a segurança jurídica é a meta permanente do tabelião, presente desde o atendimento inicial até a redação do instrumento, a guarda documental e a relação pessoal com as partes (Rodrigues, 2020). O tabelião diligente não se submete a interesses individuais de forma irresponsável, mas tampouco se limita a uma postura meramente negativa; seu papel é recepcionar a demanda e adequá-la juridicamente ao que é lícito e possível, oferecendo resposta técnica segura (Guércio; Guércio Neto, 2023).

A responsabilidade institucional das serventias constitui outro elemento decisivo na preservação da confiança pública. O regime jurídico brasileiro estabelece responsabilidade civil rigorosa para notários e registradores pelos danos causados a terceiros no exercício da função, conforme analisado anteriormente. A Lei nº 8.935/1994 prevê a responsabilidade pessoal do titular pelos atos próprios e pelos praticados por seus prepostos, enquanto a jurisprudência consolidou a possibilidade de responsabilização objetiva, seja do Estado, seja diretamente do delegatário, conforme o caso. Esse regime de responsabilidade reforça o caráter público da atividade e funciona como incentivo estrutural à adoção de padrões elevados de diligência, qualificação técnica e controle de riscos (Brasil, 1994).

Além disso, a normatização infralegal editada pelo Conselho Nacional de Justiça, a exemplo dos Provimentos nº 74/2018 e nº 88/2019²², estabelece padrões mínimos de

²² O Provimento nº 88/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça, que instituiu obrigações voltadas à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no âmbito das serventias extrajudiciais, foi expressamente revogado pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, o qual sistematizou e atualizou o regime normativo

segurança da informação, integridade e disponibilidade de dados, com o intuito de combater a corrupção, a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, reconhecendo que a confiança pública também depende da robustez tecnológica e da proteção contra vulnerabilidades sistêmicas. Tais medidas evidenciam que a segurança jurídica contemporânea não se limita à forma documental tradicional, mas envolve também a confiabilidade dos sistemas e a rastreabilidade dos atos praticados²³ (Brasil, 2018; 2019).

Para atender a esse regime normativo, a adoção de programas de compliance revela-se necessária, permitindo a elaboração e o aperfeiçoamento de códigos internos de ética e conduta, bem como a implementação de mecanismos de fiscalização, sanção e prevenção de ilícitos²⁴. A efetividade desses programas depende do comprometimento da alta direção das serventias, responsável por fomentar uma cultura institucional de integridade, sendo desnecessária, sobretudo em pequenas unidades, a criação de estruturas autônomas, bastando a designação de responsável interno pelo cumprimento das normas. Elemento central desse modelo é a análise de perfil e de riscos, ajustada à realidade da serventia, contemplando, entre outros, riscos relacionados a agentes públicos, conflitos de interesse, uso indevido de ativos, pagamentos de facilitação, intermediações, presentes, doações e fraudes em atos notariais e registrais, a partir dos quais se estruturam medidas de mitigação e instrumentos normativos internos. A adoção de estratégias permanentes de monitoramento, como relatórios periódicos, análise de reclamações, acompanhamento de canais de denúncia e observação de informes de órgãos reguladores, assegura o aperfeiçoamento contínuo do programa de integridade (Garbaccio; Lodi; Bandeira, 2023).

O risco de cometimento de atos ilícitos e uso estratégico indevido da formalidade existe, mas não é exclusivo da via extrajudicial, tampouco decorrem necessariamente da

aplicável à matéria no Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial. Posteriormente, o Provimento CN nº 161, de 11 de março de 2024, conferiu nova redação ao art. 141, consolidando o dever dos notários e registradores de implementar procedimentos de monitoramento, seleção e análise de operações, propostas de operação ou situações, com a finalidade de identificar indícios de prática de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo ou infrações correlatas, reforçando o papel das serventias extrajudiciais na prevenção de ilícitos financeiros e na proteção da segurança jurídica (Brasil, 2019)

²³ “Verifica-se que o Provimento n. 88/2019 inaugura uma espécie de protocolo de prevenção a ser institucionalizado nas serventias extrajudiciais de todo o país. Essa política de prevenção ou compliance perpassa, dentre outros aspectos, pelo dever imposto aos notários e registradores de realizar o levantamento e cadastro dos dados dos clientes e registro das informações sobre as operações realizadas” (Garbaccio; Lodi; Bandeira, 2023).

²⁴ As serventias extrajudiciais passaram a desempenhar papel relevante no combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, especialmente a partir da obrigatoriedade de comunicação de operações suspeitas ao COAF. Os dados empíricos examinados pelas autoras indicam que, entre 2020 e 2022, as serventias comunicaram cerca de 6,5 milhões de comunicações de atos suspeitos, o que evidencia a inserção efetiva do notariado e do registro na rede nacional de prevenção a ilícitos financeiros e reforça sua função institucional de colaboração com o Estado na proteção da ordem econômica e da segurança jurídica (Garbaccio; Lodi; Bandeira, 2023).

ampliação das atribuições notariais. Em última análise, a possibilidade fática da prática desses atos não conduz à rejeição da ampliação das atividades notariais, mas à exigência de seu aperfeiçoamento institucional. A ampliação das portas de acesso à justiça não compromete a segurança jurídica quando ancorada em deveres técnicos rigorosos, controle judicial e administrativo, boa-fé objetiva e responsabilidade efetiva. Ao contrário, pode fortalecê-la, ao deslocar a tutela jurídica para um espaço preventivo, no qual a confiança pública não é produto de autoridade decisória, mas resultado de técnica, legalidade e compromisso institucional com a proteção dos direitos e da coletividade.

5.8 A atividade notarial no Estado Constitucional: entre ampliação da tutela e garantias fundamentais processuais

A análise desenvolvida ao longo desta dissertação partiu da constatação de que, embora a jurisdição constitucional tenha desempenhado papel civilizatório central na afirmação e proteção das garantias fundamentais processuais, a prática cotidiana do sistema de justiça brasileiro revela limitações estruturais que comprometem a efetividade dessas promessas. Morosidade, custos elevados, insegurança jurídica, ativismo judicial, bem como tensões políticas e reações institucionais adversas, evidenciam que o Judiciário, isoladamente, não tem sido capaz de absorver toda a complexidade dos conflitos contemporâneos e de garantir, de modo estável, a efetiva prestação jurisdicional.

É nesse ponto de inflexão que se insere a proposta da Justiça Multiportas, não como negação da jurisdição, mas como solução institucional complementar, apta a redistribuir funções, racionalizar a tutela de direitos e ampliar o acesso à justiça por meios adequados à natureza dos conflitos. A desjudicialização emerge como técnica de reorganização do sistema de justiça, cuja legitimidade depende, contudo, da preservação do núcleo essencial das garantias processuais fundamentais.

Como assinala Paulo Bonavides (1996), os direitos fundamentais somente adquirem densidade normativa e eficácia concreta quando acompanhados de garantias constitucionais capazes de vinculá-los à realidade institucional. Sem tais garantias, os direitos e declarações formais permaneceriam em um plano abstrato, destituídos de efetividade e de fruição real das liberdades humanas. As garantias constitucionais não apenas viabilizam a concretização dos direitos, mas ocupam posição hierarquicamente superior no ordenamento jurídico, vinculando o legislador e todos os titulares de poder, e afirmando-se como condição indispensável para

que os direitos fundamentais deixem de ser promessas normativas e se convertam em direitos efetivamente protegidos.

À luz do neoconstitucionalismo, matriz teórica que inspirou o texto da Constituição de 1988 e promoveu a centralidade normativa da Constituição em todos os ramos do Direito, e de seu desdobramento metodológico no campo processual, consubstanciado no neoprocessualismo ou formalismo valorativo, o processo deixa de ser compreendido como técnica neutra e passa a ser concebido como instrumento de efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

Essa perspectiva foi positivada de forma expressa no art. 1º do Código de Processo Civil de 2015, segundo o qual o processo, seja judicial ou extrajudicial, somente pode ser interpretado e aplicado a partir da Constituição e de seus valores estruturantes, que lhe fornecem os critérios formais e materiais de validade e legitimidade (Brasil, 2015). A efetividade da Constituição encontra no processo um de seus principais mecanismos de afirmação, seja de forma direta, pela previsão expressa de garantias processuais, seja de modo indireto, ao irradiar critérios de validade e interpretação para todo o ordenamento (Cambi, 2006). Essa premissa impõe que a ampliação das portas de acesso à justiça não se traduza em redução do nível de proteção conferido aos sujeitos envolvidos. Ao contrário, o devido processo legal multiportas somente é possível se cada uma das vias, judiciais ou extrajudiciais, observar garantias inerentes à sua estrutura e função, ainda que sob conformações procedimentais distintas (Didier Jr.; Fernandez, 2023a).

A ampliação das formas de tutela jurídica fora da jurisdição estatal deve ser compreendida, portanto, à luz do fenômeno mais amplo da constitucionalização do Direito, entendido como o processo de irradiação do conteúdo material e axiológico da Constituição por todo o ordenamento jurídico, movimento pelo qual as normas constitucionais, dotadas de força normativa, passam a condicionar a validade, o sentido e a aplicação das normas infraconstitucionais, impregnando não apenas a legislação, mas também a atuação do Judiciário, da Administração Pública e as próprias relações entre particulares. Como observa Barroso (2003), a constitucionalização limita a discricionariedade dos poderes constituídos, impõe deveres positivos de atuação para a realização dos direitos fundamentais e autoriza a aplicação direta da Constituição como fundamento de validade das práticas jurídicas, inclusive nas esferas não jurisdicionais.

Diante desse marco teórico, a atuação das serventias notariais no processo de desjudicialização deve ser compreendida como função estrutural do sistema de justiça, e não como espaço informal ou meramente administrativo de resolução de controvérsias. A

delegação prevista no art. 236 da Constituição configura transferência constitucional permanente de competência, distinta da delegação administrativa clássica, pela qual o Estado atribui ao notário a função exclusiva de conferir forma jurídica à vontade das partes e autenticar fatos, atos e negócios jurídicos, inserindo-o no núcleo institucional de produção de segurança jurídica e estabilidade social (Loureiro, 2019).

Essa função se concretiza por meio da elaboração de instrumentos hígidos, tecnicamente qualificados e juridicamente conformes, capazes de assegurar a executividade dos direitos e prevenir litígios futuros, projetando-se no atendimento, na orientação jurídica, na verificação da vontade real, na redação adequada, na conservação documental e no próprio ato de autenticação. Em uma sociedade marcada pela aceleração normativa e pela complexificação das relações jurídicas, destaca-se, ainda, o dever de informação e de comunicação que incumbe ao notário, atuando como agente compensador do Estado, incumbido de assegurar que os contratantes compreendam plenamente o conteúdo e os efeitos do negócio jurídico celebrado, exigência que não decorre apenas da deontologia profissional, mas integra a própria prestação jurídica voltada à segurança das relações sociais (Rezende, 2006). Tal atuação aproxima-se, sob certos aspectos, da função exercida pelo Ministério Público como *custos legis*, com a diferença essencial de que ao notário compete declarar o direito por meio do instrumento público, conformando juridicamente a vontade privada (Bortz, 2009).

A experiência inaugurada pela Lei nº 11.441/2007 e pela Resolução nº 35 do Conselho Nacional de Justiça constitui exemplo paradigmático de como a extrajudicialização pode operar de forma compatível com as garantias processuais. A possibilidade de realização de separações, divórcios, inventários e partilhas por escritura pública, diretamente perante o Tabelião de Notas, sem necessidade de homologação judicial, revelou ganhos expressivos em termos de celeridade, economia de recursos e satisfação dos usuários, sem prejuízo da segurança jurídica. Esses procedimentos são condicionados a premissas rigorosas, como a capacidade das partes, consenso quanto ao direito material, assistência obrigatória de advogado ou defensor público e apresentação de documentação completa, que funcionam como filtros que asseguram a validade e a eficácia dos atos praticados (Brasil, 2017; 2007).

Não se pode ignorar, contudo, os riscos inerentes à informalização e à ampliação de vias extrajudiciais. O discurso que exalta as virtudes redentoras da desjudicialização sem ressaltar suas ambiguidades pode conduzir à desproteção do jurisdicionado e ao afastamento indevido do acesso à jurisdição estatal (Nunes; Teixeira, 2013). A pluralização das portas pressupõe a existência de distintos regimes jurídicos e fontes normativas, mas exige, como

condição de legitimidade, o respeito às garantias inerentes a cada uma delas. Algumas garantias, como a imparcialidade do responsável pela condução do procedimento, assumem conteúdo comum em diferentes ambientes; outras, como a publicidade, podem adquirir conformações distintas, desde que preservada sua função constitucional (Didier Jr.; Fernandez, 2023a).

A compatibilidade constitucional da ampliação das atribuições notariais pressupõe a observância de *standards* institucionais e funcionais mínimos capazes de concretizar, no âmbito extrajudicial, a efetividade das garantias processuais fundamentais. Não se trata de transpor mecanicamente para a via notarial o regime jurídico do processo judicial, mas de assegurar que a legitimação pelos próprios procedimentos²⁵ desjudicializados decorra de sua estruturação a partir de parâmetros como imparcialidade funcional, controle externo, racionalidade técnica dos atos, proteção da confiança legítima e de terceiros, prevenção de fraudes e adequação procedimental ao tipo de conflito. Esses *standards* operam como condições de possibilidade para as garantias processuais constitucionais se realizem de forma efetiva fora do Judiciário, preservando a legitimidade da atuação notarial no sistema de justiça²⁶.

A desjudicialização não implica retirada das funções do sistema de justiça, mas sua redistribuição em um modelo híbrido, no qual determinadas atribuições deixam de ser exercidas exclusivamente pelo Poder Judiciário, permanecendo, contudo, sob sua fiscalização. O controle administrativo e judicial das serventias extrajudiciais revela-se essencial à legitimação dos procedimentos realizados no âmbito notarial, funcionando como garantia última contra abusos, fraudes e violações de direitos (Hill, 2021).

²⁵ Essa compreensão amplia-se e se complementa à luz da teoria da legitimação pelo procedimento desenvolvida por Niklas Luhmann (1980), segundo a qual a aceitação social das decisões não decorre de consenso material ou de adesão ao conteúdo decisório, mas da confiança institucional nos procedimentos juridicamente organizados que as produzem. Para Luhmann, o procedimento opera como mecanismo funcional de legitimação ao estruturar expectativas, distribuir frustrações e permitir a continuidade das decisões obrigatórias em contextos de elevada complexidade social, independentemente da concordância dos indivíduos afetados. O procedimento, assim, não fundamenta a legitimidade em valores substantivos ou na percepção de consentimento, mas na regularidade formal, na competência decisória e na capacidade do sistema jurídico de estabilizar expectativas normativas ao longo do tempo.

²⁶ A noção de procedimento como estrutura autônoma de produção de efeitos jurídicos também encontra respaldo na teoria desenvolvida por Elio Fazzalari (1986), que, a partir do estudo dos atos administrativos, identificou o procedimento como uma realidade distinta do ato simples, composto ou complexo, consistente em um conjunto de atos prévios, coordenados e concatenados, orientados à formação de um ato final. Para o autor, o procedimento não constitui modelo exclusivo da jurisdição, mas um esquema de teoria geral aplicável a diversos setores do ordenamento jurídico, inclusive fora do âmbito judicial. Quando esse procedimento prevê a participação dos sujeitos afetados pelo ato final, em contraditório e com possibilidade efetiva de influência, configura-se o processo propriamente dito. Tal compreensão reforça a centralidade da regularidade procedimental e da estrutura formal como garantias jurídicas amplamente oponíveis sempre que o exercício unilateral de poder seja apto a afetar a esfera jurídica de terceiros, inclusive em contextos extrajudiciais.

A análise comparativa entre as vias judicial e extrajudicial demonstra que a transferência de determinadas demandas consensuais para o âmbito notarial proporciona racionalidade sistêmica em consonância com os ditames constitucionais. Ganha o Estado, que reduz custos e redistribui recursos; ganha o usuário, que obtém tutela mais célere e menos onerosa; ganha a sociedade, com a diminuição da litigiosidade e o incremento do bem-estar e da circulação da riqueza; e ganha o Poder Público, que passa a aproveitar melhor seus recursos humanos e materiais (Bortz, 2009). Ademais, ao retirar do Judiciário milhões de demandas de baixa conflituosidade, contribui-se para a realização indireta da garantia da duração razoável do processo, permitindo que magistrados dediquem maior tempo e atenção a controvérsias complexas e litigiosas. Trata-se, portanto, de celeridade em via de mão dupla, que beneficia simultaneamente o sistema e os jurisdicionados (Fritzen, 2021).

Assim, é possível afirmar que a ampliação das atribuições notariais mostra-se constitucionalmente compatível na medida em que se mantém vinculada a *standards* mínimos de proteção das garantias processuais fundamentais, acesso universal e possibilidade de gratuidade quando necessária; contraditório efetivo, ainda que adaptado à natureza consensual de determinados procedimentos; motivação adequada dos atos; imparcialidade e independência funcional do notário; controle judicial e administrativo; proteção de terceiros; e prevenção de fraudes por meio do controle de legalidade, do dever de informação e da responsabilidade institucional. As serventias notariais, assim compreendidas, não substituem o Judiciário, mas integram o sistema de justiça como instrumentos qualificados de realização do direito, aptos a concretizar, em determinados contextos, as promessas constitucionais de acesso à justiça, segurança jurídica e efetividade.

Conclui-se, portanto, que a extrajudicialização, longe de representar ameaça às garantias processuais, pode constituir mecanismo de sua própria realização, desde que concebida e praticada como técnica legítima de reorganização institucional, condicionada ao respeito aos direitos fundamentais. A Justiça Multiportas, ao reconhecer a diversidade dos conflitos e a necessidade de respostas adequadas, ressignifica o acesso à justiça e reafirma o compromisso do Estado Constitucional com a tutela efetiva dos direitos. Nesse horizonte, a atividade notarial revela-se não apenas compatível com a Constituição, mas potencialmente vocacionada a fortalecer o projeto garantista inaugurado em 1988, ao oferecer caminhos seguros, controlados e constitucionalmente orientados para a pacificação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação examinou a compatibilidade entre a ampliação das atribuições das serventias notariais e as garantias fundamentais processuais, em um contexto institucional marcado pela valorização de meios extrajudiciais, pela desjudicialização de determinadas demandas e pela reconfiguração do acesso à justiça. O ponto de partida foi a compreensão de que as garantias processuais fundamentais constituem pilares de proteção contra o arbítrio e condições de legitimidade do exercício do poder no Estado Constitucional, de modo que qualquer rearranjo institucional que redistribua funções tradicionalmente associadas ao Judiciário deve ser aferido pela sua capacidade de preservar, com densidade equivalente, tais garantias. Nesse horizonte, a investigação se guiou pela indagação central formulada na introdução: até que ponto os procedimentos extrajudiciais, especialmente os realizados pelas serventias notariais, observam e garantem efetividade às garantias processuais constitucionais.

A pesquisa adotou abordagem qualitativa e descritiva, combinando revisão bibliográfica e análise documental e normativa, com atenção às resoluções do Conselho Nacional de Justiça e ao Código Nacional de Normas, como vetores de institucionalização e controle do espaço extrajudicial.

No primeiro capítulo, foram sistematizadas as garantias fundamentais do processo como eixos estruturantes do Estado Constitucional brasileiro, com destaque ao devido processo legal e seus desdobramentos (contraditório, ampla defesa, motivação, publicidade, duplo grau e vedação de provas ilícitas), bem como às garantias de acesso à justiça, juiz natural e duração razoável do processo.

Esse percurso não foi meramente descritivo; ao evidenciar o papel das garantias como limites e como condições de legitimidade do exercício do poder, o capítulo ofereceu a base normativa indispensável para aferir a juridicidade do deslocamento de determinados procedimentos para ambientes extrajudiciais. Em especial, ao final do primeiro capítulo pretendeu-se formular um diagnóstico de que a centralidade histórico-simbólica do Judiciário convive, na realidade brasileira, com tensões estruturais que afetam a efetividade das promessas constitucionais, abrindo espaço para refletir sobre alternativas institucionais sem que isso implique negar a jurisdição como instância essencial.

No segundo capítulo, a dissertação encaminhou-se para a análise da estrutura plural do sistema de justiça contemporâneo, por meio do paradigma da Justiça Multiportas. Demonstrou-se que a diversificação de métodos e ambientes de tutela não equivale a uma diminuição da juridicidade, mas pode representar uma reconfiguração racional do acesso à

justiça, orientada por adequação, funcionalidade e proporcionalidade entre o tipo de controvérsia e o instrumento empregado. Ao mesmo tempo, explicitou os limites e desafios do modelo, preservou o núcleo crítico indispensável para evitar que a expansão de portas seja confundida com simples informalização.

O trabalho avançou da teoria geral para o processo de institucionalização da Justiça Multiportas no Brasil, com ênfase no papel normativo e organizacional do CNJ, na estruturação de CEJUSCs e NUPEMECs e no tratamento adequado dos conflitos no CPC/2015. O capítulo cumpriu dupla função: (i) demonstrar que a pluralização não é fenômeno espontâneo, mas depende de desenho institucional e governança pública; e (ii) estabelecer que o CNJ atua como instância de racionalização do sistema, ao formular políticas judiciárias e disciplinar procedimentos, influenciando diretamente o modo como a desjudicialização se conforma no país. Esse pano de fundo foi decisivo para o objetivo de contextualizar o movimento de desjudicialização no ordenamento e, sobretudo, para localizar as serventias extrajudiciais no interior do sistema de justiça ampliado.

No terceiro capítulo, a dissertação examinou a ampliação das atribuições das serventias notariais, situando-as no regime constitucional da delegação, no marco infraconstitucional e no papel do CNJ na normatização e controle das serventias. A análise se estendeu à descrição do repertório de atos desjudicializados: inventário e partilha, separação e divórcio, reconhecimento e dissolução de união estável, ata notarial, autorização de viagem, apostilamento, *escrow account* cartorário, mediação e conciliação, descrevendo-os em aspectos práticos. Ao mapear essas atribuições, o capítulo cumpriu papel essencial para o resolução do problema de pesquisa, pois a compatibilidade constitucional não pode ser aferida em abstrato; exige considerar que distintos procedimentos possuem distintos graus de consensualidade, distintas potencialidades de assimetria e distintos impactos sobre terceiros.

O quarto capítulo realizou a síntese dialética da dissertação ao reconectar as garantias processuais fundamentais, o paradigma multiportas e o conjunto de atribuições notariais analisadas, sob o prisma do acesso à justiça como categoria material. A argumentação reafirmou que o acesso à justiça não se esgota no ingresso em juízo e que a leitura substancial do acesso demanda canais efetivos, adequados e confiáveis de tutela. Essa constatação, porém, não conduziu a uma negação da jurisdição, conduziu à proposta de redistribuição racional de funções em um sistema plural, com o Judiciário preservado como instância essencial, inclusive de controle, e com portas complementares aptas a resolver, com eficiência e juridicidade, determinadas demandas.

É nesse ponto que a dissertação apresentou seu resultado central: a ampliação das

atribuições notariais é constitucionalmente compatível na medida em que opera como instrumento do sistema de justiça, e não como seu sucedâneo, e desde que acompanhada de padrões institucionais que concretizem, na via extrajudicial, a efetividade das garantias processuais. A lógica é a de um arranjo híbrido, no qual a atividade delegada preserva sua natureza pública e permanece submetida a controles, o que impede que a desjudicialização se converta em privatização da justiça.

Nessa moldura, o trabalho demonstrou que a concretização das garantias fora do processo judicial não depende de replicar mecanicamente o rito jurisdicional, mas de assegurar *standards* funcionais: tecnicidade e controle de legalidade, deveres de informação e prevenção, imparcialidade e equidistância no assessoramento, rastreabilidade e conservação documental, motivação adequada dos atos praticados, proteção de terceiros e mecanismos de revisão e controle, especialmente quando a própria estrutura do procedimento e o contexto social indicarem riscos de assimetria.

À luz dos objetivos específicos enunciados anteriormente, também se pode afirmar que o percurso da dissertação foi coerente e cumulativo. O objetivo de examinar o conteúdo e alcance das garantias processuais foi desenvolvido no primeiro capítulo, que forneceu o arcabouço normativo para todo o trabalho. O objetivo de contextualizar o movimento de desjudicialização foi trabalhado especialmente nos capítulos segundo e terceiro, ao analisar o modelo multiportas e sua institucionalização no Brasil. O objetivo de estudar o papel das serventias na promoção do acesso à justiça foi desenvolvido, de forma concentrada, nos terceiro e quarto capítulos, que situaram as atribuições e as reconectaram ao acesso substancial à justiça. Por fim, o objetivo de avaliar a conformidade dos procedimentos extrajudiciais com os princípios constitucionais do processo foi enfrentado no fechamento analítico do capítulo quarto, ao explicitar as condições de compatibilidade e seus limites.

Quanto às contribuições do estudo, destaca-se, em primeiro lugar, a contribuição teórica, no sentido de que a dissertação articula uma leitura não judicialista do acesso à justiça com a dogmática das garantias processuais, sustentando que o processo justo pode ser preservado em portas distintas, desde que cada ambiente seja desenhado sob *standards* compatíveis com sua natureza e com os riscos que lhe são próprios. Em segundo lugar, há contribuição institucional e prática ao evidenciar o papel do CNJ como agente de normatização e governança do sistema de justiça ampliado, bem como ao analisar, no plano das atribuições, a importância de controles e deveres técnicos na atividade delegada, especialmente quando se pretende estabilizar situações jurídicas com impacto patrimonial e social relevante.

Ademais, há contribuição social, ao reforçar que a ampliação de portas pode funcionar como mecanismo de inclusão e racionalização, desde que a promessa de celeridade e eficiência não obscureça o compromisso com a proteção do vulnerável e com a segurança jurídica da sociedade.

Ao término da investigação, evidencia-se que a ampliação das atribuições notariais, inserida no contexto da desjudicialização e da Justiça Multiportas, pode operar como forma legítima de realização do processo justo, na medida em que os procedimentos extrajudiciais observam e asseguram a efetividade das garantias processuais constitucionais sem esvaziar o núcleo essencial constitucionalmente delineado. Essa preservação não decorre da mera transferência de competências, mas da sujeição da atuação notarial a *standards* institucionais que condicionam o exercício dessas atribuições, conferindo-lhes racionalidade, previsibilidade, responsabilidade e controle.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. *Ativismo Judicial: os perigos de transformar o STF em inimigo ficcional*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- ABBOUD, Georges. *Direito constitucional pós-moderno*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- ALMEIDA, Maria Celeste Tosta de. A relevância social e histórica dos serviços prestados por notários. In: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SCHWARZER, Márcia Rosália (Coord.). *Tabelionato de Notas – Temas Aprofundados*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 27-51. p. 38.
- ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. *Cartório em Números 2024*. [S. l.]: ANOREG/BR, 2024. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- ÁVILA, Humberto. O que é devido processo legal? *Revista de Processo*, n. 163, p. 50–59, 2008.
- BACELLAR, Roberto Portugal. *Mediação e Arbitragem*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARBOSA, Rui. *República: Teoria e Prática*. Petrópolis/Brasília: Vozes/Câmara dos Deputados, 1978.
- BARROSO, Luís Roberto. *A Constitucionalização do Direito e suas Repercussões no Âmbito Administrativo*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito Administrativo e seus Novos Paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Educação, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. (SYN)THESIS, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 22 jan. 2026.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BORTZ, Marco Antonio Greco. A desjudicialização – um fenômeno histórico e global. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, ano 1, v. 1, p. 75-110, jul./set. 2009.
- BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. *Panóptica*, Vitória, v. 1, p. 1-44, 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/31583871/NEOCONSTITUCIONALISMO_E_NEOPROCESSUALISMO. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Provimento n.º 133, de 15 de agosto de 2022. Disciplina a alimentação do Paineiro Nacional dos Concursos Públicos de Provas e Títulos para outorga de delegações de serviços de notas e de registro, gerido pela Corregedoria Nacional de Justiça. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, 17 ago. 2022. Edição n. 196/2022, p. 20-21. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1252432022081762f49be1401.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Provimento n.º 63, de 14 de novembro de 2017*. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotados pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, 17 nov. 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1429362023090964fc81507f45a.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Provimento n.º 65, de 14 de dezembro de 2017*. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado2109482021072260f9de9cf2796.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 127, de 15 de fevereiro de 2022. Recomenda aos tribunais a adoção de cautelas visando a coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa e a limitação da liberdade de expressão. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original/17591220220217620e8cf0e759c.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n.º 127, de 15 de fevereiro de 2022*. Recomenda aos tribunais a adoção de cautelas visando a coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa e a limitação da liberdade de expressão. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original/17591220220217620e8cf0e759c.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n.º 129, de 15 de junho de 2022*. Recomenda aos tribunais a adoção de cautelas visando a evitar o abuso do direito de demandar que possa comprometer os projetos de infraestrutura qualificados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), previsto na Lei n.º 13.334/2016. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original/1526482022062962bc6f384599d.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 159, de 23 de outubro de 2024*. Recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2331012024102367198735c5fef.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 35, de 24 de abril de 2007*. Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020). Brasília, DF: CNJ, 2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1337242024090266d5bf9453961.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos da Constituição Federal, acresce os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 252, p. 9-12, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm . Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007*. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm . Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016*. Altera a redação do art. 22 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para dispor sobre a responsabilidade civil de notários e registradores. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13286.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet) (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos e dá

outras providências (texto compilado). Brasília, DF: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm . Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União: Suplemento, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm . Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 nov. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm . Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. *Provimento CNJ nº 88, de 1º de outubro de 2019*. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico – Conselho Nacional de Justiça, DJe/CNJ nº 207, p. 25-34, 1 out. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Provimento-n.-88.pdf> . Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. *Provimento nº 74, de 31 de julho de 2018*. Dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico – Conselho Nacional de Justiça, DJe/CNJ nº 141, p. 44, 1 ago. 2018. Disponível em: <https://primeirotabelionato.com.br/wp-content/uploads/2022/05/Provimento-74-2018.pdf> . Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema nº 777: responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções*. Brasília, DF: STF, 2014. Disponível em: <https://modeloinicial.com.br/lei/130535/tema-777-stf/num-777>. Acesso em: 12 jan. 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARDOSO, Kelly; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. “Jurisdição” extrajudicial e a tutela da (des) confiança. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 25, n. 2, p. 25-43, 2021. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/download/41262/30011>. Acesso em: 22 jan. 2026.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. *Tabelionato de notas e o notário perfeito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

COÊLHO, Bruno César de Carvalho; HILL, Flávia Pereira. *O papel das serventias extrajudiciais na justiça multiportas a partir do enunciado 707 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis*. Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/elas-no-processo/364357/o-papel-dasserventias-extrajudiciais-na-justica-multiportas>. Acesso em: 29 jun. 2025.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números 2008*. Brasília, DF: CNJ, 2008. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/justica_em_numeros_2008.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. *As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência*. Revista de Processo, São Paulo, v. 30, n. 121, p. 275-301, mar. 2005.

DA CUNHA, Leonardo Carneiro. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. *Revista ANEP de Direito Processual*, v. 1, n. 1, p. 140-162, 2020.

SILVA, Marcos Claro da; MUNIZ, Tânia Lobo. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 39, 2018.

DECKERS, Eric. *Função notarial e deontologia*. Coimbra: Almedina, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. 2. reimpr. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito processual penal*. Coimbra: Coimbra Ed., 1974.

DIDIER JR., F.; FERNANDEZ, L. A JUSTIÇA CONSTITUCIONAL NO SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA MULTIPORTAS. *Revista da AJURIS - Qualis A2, [S. l.]*, v. 50, n. 154, p. 145–184, 2023b. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1407>. Acesso em: 29 jun. 2025.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. Salvador: JusPodivm, 2019.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. As serventias extrajudiciais no sistema brasileiro de justiça multiportas. In: RODRIGUES, Maria Isabel Diniz Gallotti; FONSECA, Reynaldo Soares da. *Repensar a justiça: estudos em homenagem à Ministra Assusete Magalhães*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023, p. 777-803.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição em Direitos Coletivos. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (org.). *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. v. 9, p. 37-66. Salvador: JusPodivm, 2017.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro* (arts. 67-69, CPC). Salvador: JusPodivm, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A arbitragem na teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

FALECK, Diego. *Manual de design de sistema de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FAVERO, Gustavo Henrichs. *Jurisdição extrajudicial pelos notários e registradores*. 2023. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: 10.11606/T.2.2023.tde-10042024-132326. Acesso em: 2026-01-22.

FAZZALARI, Elio. *Instituzioni di diritto processuale*. 4. ed. Padova: Cedam, 1986.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais*. Tradução: Hermes Zaneti Jr. et al. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. Tabelionato de Notas. In: CASSETTARI, Christiano (coord.). *Coleção Cartórios*. 3. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2020.

FONTELES, Samuel Sales. *Direito e Backlash*. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2690>. Acesso em: 22 jan. 2026.

FREIRE, Ricardo Maurício. *Devido processo legal: uma visão pós-moderna*. Salvador: JusPodivm, 2008.

FRITZEN, Rafael. *Acesso à Justiça e o Extrajudicial: contribuições das Serventias Notariais e de Registro para a Democratização do modelo brasileiro de acesso à Justiça*. Porto Alegre: Editora Fi, 2021.

GARAPON, Antoine. Um nouveau modele de justice: efficacité, acteurstratégique, segurança. *Revue Esprit*, [S. l.], p. 98-122, nov. 2008. Disponível em: https://shs.cairn.info/article/ESPRI_811_0098. Acesso em: 22 jan. 2026.

GARBACCIO, Grace Ladeira; LODI, Graziela; BANDEIRA, Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Melo. Compliance nas serventias extrajudiciais: uma estratégia anticorrupção. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 28, n. 2, p. 178–205, 2023. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17701>. Acesso em: 13 jan. 2026.

GRANT, J. A. C. The natural law background of due process. *Columbia Law Review*, v. 31, n. 1, p. 56–81, 1931. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1115264>. Acesso em: 18 jun. 2025.

GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1.

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

GUÉRCIO NETO, Arthur Del; GUÉRCIO, Lucas Barelli Del. *Teoria geral do direito notarial e registral*. Coord. Christiano Cassettari. Indaiatuba: Editora Foco, 2023.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, [S. l.], v. 22, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701>. Acesso em: 5 nov. 2025.

HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Desjudicialização e atos probatórios concertados entre as esferas judicial e extrajudicial: a cooperação interinstitucional online prevista na resolução 350 do CNJ. *Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença*, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 72–91, 2021. DOI: 10.24859/RID.2021v19n2.1177. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1177>. Acesso em: 12 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. *Imagem dos cartórios III*. [S. l.: s. n.], jun. 2022.

ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KESSLER, Gladys; FINKELSTEIN, Linda J. The Evolution of a Multi-Door Courthouse. *Catholic University Law Review*, Washington, v. 37, n. 3, p. 577-590, 1988.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. In: DEL GÉRCIO NETO, Arthur (Org.). *O Direito Notarial e Registral em artigos*. São Paulo, YK Editora, 2016.

LIMA, Maria Rosynete Oliveira. *Devido processo legal*. Porto Alegre: Fabris, 1999.

LORENCINI, Marco Antonio Garcia Lopes. *Prestação jurisdicional pelo Estado e meios alternativos de solução de controvérsias: convivência e formas de pacificação social*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 10. ed. rev. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2017.

MACIEL, Adhemar Ferreira. *O Devido Processo Legal e a Constituição Brasileira de 1988*.

Revista de Processo, São Paulo, ano 22, nº 85, 1997.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de Direito*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito*. 2009. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001731982>. Acesso em: 22 jan. 2026.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. *O acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil: teoria do processo civil*, v. 1 - 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARMELSTEIN, George. Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial. In: *SEMINÁRIO ÍTALO-BRASILEIRO*, 3., 2016. Anais [...]. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/35675035/Efeito_Backlash_da_Jurisdição_Constitucional. Acesso em: 22 jan. 2026.

MARQUES, José Frederico. *Ensaio sobre a jurisdição voluntária*. Campinas: Millennium, 2000.

MAURER, Hartmut. *Elementos de Direito Administrativo Alemão*. Tradução: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15 set. 2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NAVARRO, Trícia. *Justiça Multiportas*. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2024.

NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado*. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: Thomson Reuters Brasil, 2021. E-book.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre; PEDRON, Flávio Quinaud. *Teoria geral do processo: com comentários sobre a virada tecnológica no direito processual*. Salvador: Juspodivm, 2020.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. *Acesso à justiça democrático*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

PATAH, Priscila Alves. Separação e divórcio – uma visão atual. Desjudicialização e as serventias extrajudiciais – escrituras públicas de separação e divórcio. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, Ano 2, n. 6, p. 1217-1241, 2016. Disponível em: https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2016/6/2016_06_1217_1241.pdf. Acesso em: 20 de jul. 2025.

PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. *Jurisdição nas serventias extrajudiciais e segurança jurídica: meios de impugnação e estabilização das decisões notariais e registrais*. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/23377/2/Tese%20-%20Renata%20Cortez%20Vieira%20Peixoto%20-%202024%20-%20Completa.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. Segurança jurídica e princípios da atividade notarial e registral. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/coluna/307/seguranca-juridica-e-principios-da-atividade-notarial-e-registral>. Acesso em: 11 jan. 2026.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. *Tramas entre subjetividades e direito: a constituição do sujeito em Michel Foucault e os sistemas de resolução de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

REIS, Fernando Antônio Calmon. Da nova concepção teórica de acesso à justiça: O Judiciário como ultima ratio. *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 189–198, 2019. Disponível em: <https://revista.defensoria.df.gov.br/index.php/revista/article/view/24>. Acesso em: 22 jan. 2026.

REIS, Wanderlei José dos. Política Judiciária Nacional De Tratamento Adequado De Conflitos: O Papel Do Cejusc Como Tribunal Multiportas. *Connection Line*, [s. l.], n. 27, p. 10–38, 2022. DOI 10.18312/connectionline.v0i27.1932. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=51280c35-7766-3a2c-9c77-6d8bcd78baf7>. Acesso em: 10 jun. 2025.

REIS, Wanderlei José dos. RESOLUÇÃO N.º 125-CNJ: DIVISOR DE ÁGUAS NO PODER JUDICIÁRIO. *CONNECTION LINE - REVISTA ELETRÔNICA DO UNIVAG*, [S. l.], v. 32, n. 32, 2024. DOI: 10.18312/connectionline.v32i32.2758. Disponível em: <https://www.periodicos.univag.com.br/index.php/CONNECTIONLINE/article/view/2758>. Acesso em: 10 jun. 2025.

REZENDE, Afonso Celso Furtado de. *Tabelionato de notas e o notário perfeito: direito de propriedade e atividade notarial face a face com o Código Civil*. 4. ed. Campinas: Millennium, 2006.

REZENDE, Afonso Celso Furtado de. *Tabelionato de notas e o notário perfeito: direito de propriedade e atividade notarial face a face com o Código Civil*. 4. ed. Campinas: Millennium, 2006.

RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROSA, Alexandre Moraes. Discurso neoliberal e Estado democrático de direito. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, [S. l.], v. 8, n. 15, p. 27-27, 2008. Disponível em: [PDF]unioeste.br[PDF]. Acesso em: 22 jan. 2026.

ROSA, Alexandre de Moraes da; GUASQUE, Bárbara. Poder Judiciário, Spread Bancário e Custo Brasil: o preço da incerteza ou a segurança jurídica como um dos pilares do desenvolvimento econômico. *Revista Húmus*, [S. l.], v. 10, n. 28, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/13790>. Acesso em: 10 set. 2025.

SADEK, Maria Tereza Aina. Defensoria Pública: a conquista da cidadania. In: *Estudos aprofundados: defensoria pública*. Salvador: Editora Juspodivm, 2014. v. 1.

SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. In: Levin, A Leo; WHELLER, Russell R. *The Pound Conference: Perspectives on Jus tice in the Future*. Saint Paul: West Publishing, 1979.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs.). *Tribunal multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma revolução democrática de justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Ewerton Diego Justiniano; PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. Justiça multiportas e serventias extrajudiciais: os impactos da Resolução CNJ nº 571/2024. *Prima Facie*, [S. l.], v. 23, n. 54, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/76653>. Acesso em: 7 jan. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional: direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SICHES, Luís Recaséns. *Tratado de sociologia*. Tradução: João Batista Coelho Aguiar. Porto Alegre: Globo, 1968.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Silas Dias de Oliveira. *Acesso à justiça e serviço extrajudicial*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 1024, p. 293-305, fev. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: EDUSP, 2021.

SOUSA, Marília Reato Silva de. *A atuação dos tabelionatos de notas como instrumento de acesso à justiça: possibilidades diante de uma visão mais atual do acesso à justiça*. 2023. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. *Noções fundamentais de direito registral e notarial*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. O acesso à justiça como “direito humano básico” e a crise da jurisdição no Brasil. *Revista Scientia Iuris*, Londrina, v. 15, n. 2, p. 53-74, dez. 2011. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/8501/0>. Acesso em: 5 nov. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: cinquenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2020.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil: volume 6: direito das sucessões*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TARTUCE, Flávio. *O novo CPC e o Direito Civil: impactos, diálogos e interações*. São Paulo: Método, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. 56. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. *Revista Novos Estudos Jurídicos Eletrônica*, Itajaí, v. 17, n. 2, p. 237-253, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/3970/2313>. Acesso em: 10 out. 2025.