



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

THIAGO MOTA MACIEL

RECIFE

2024

Recife

2024

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PRÓ REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO**

THIAGO MOTA MACIEL

**DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Processual.
Linha de Pesquisa: Processo, Hermenêutica e Efetividade dos Direitos.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Túlio Barroso

Recife

2024

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PRÓ REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO

THIAGO MOTA MACIEL

DA EXTRAJUDICALIZAÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Universidade Católica de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Fábio Túlio Barroso e aprovado pela seguinte banca examinadora:

Data de Aprovação - 26/ 03 / 2024

BANCA EXAMINADORA

 Documento assinado digitalmente
FABIO TULIO BARROSO
 Data: 27/03/2024 17:17:36-0300
 Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Fábio Túlio Barroso (Orientador e Presidente da Banca)

Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP

ROBERTO PAULINO DE
ALBUQUERQUE JUNIOR

Assinado de forma digital por
ROBERTO PAULINO DE
ALBUQUERQUE JUNIOR
 Dados: 2024.04.02 19:21:07 -03'00'

Prof. Dr.º Roberto Paulino de Albuquerque Junior (Titular Externo)

Fundação Joaquim Nabuco-MEC

 Documento assinado digitalmente
THERESA CHRISTINE DE ALBUQUERQUE NOBRE
 Data: 02/04/2024 11:29:49-0300
 Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Thereza Christine de Albuquerque Nóbrega (Titular Interno)

Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP

Recife

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

- M917d Maciel, Thiago Mota.
Da extrajudicialização de conflitos envolvendo a
administração pública no âmbito das serventias extrajudiciais
/ Thiago Mota Maciel, 2023.
116 f. : il.
- Orientador: Fábio Túlio Barroso.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado
em Direito, 2023.
1. Mediação. 2. Conciliação (Processo civil) - Brasil.
3. Conflito - Administração. 4. Administração Pública. I. Título.

CDU 347.925(81)

Pollyanna Alves - CRB/4-1002

“Senhor, dai-me força para mudar o que pode ser mudado...

Resignação para aceitar o que não pode ser mudado...

E sabedoria para distinguir uma coisa da outra.”

São Francisco de Assis

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me permitido concluir mais uma etapa da minha vida, ter me dado força para vencer os desafios, e ter aberto caminhos para que eu pudesse crescer.

Obrigado, Nélia Mota Maciel, minha mãe que em toda a minha vida me incentivou a crescer e sempre procurar o melhor, que sempre incentivou positivamente e de todos os momentos me ajudou a superar e tirar uma nova lição.

Ao meu pai, José Antônio Maciel que sempre se esforçou para cuidar bem da família e que orienta e apoia seja em meus projetos profissionais e também em minha vida pessoal.

Agradeço, *in memoriam*, especialmente, aos meus avós Lindonor Mota, Manoel Maciel e Zilda Amélia Maciel pelos valores familiares repassados.

Agradeço a minha avó Irene Alves Mota, a todos os familiares e amigos que durante esta caminhada da vida contribuíram de forma a tornar mais leve, meus sinceros agradecimentos.

Ao Professor e amigo, Dr Fábio Túlio Barroso, que acreditou, orientou e incentivou na produção deste trabalho, e por quem tenho grande respeito. Igualmente, aos Professores da Universidade Católica de Pernambuco, especialmente, à Professora Dra Thereza Christine de Albuquerque Nóbrega e ao Professor Dr Roberto Paulino que leciona na Universidade Federal de Pernambuco.

RESUMO

A Dissertação tem por objeto o estudo da utilização pelas Serventias de métodos consensuais como mecanismos de solução de conflitos. Considerando a litigiosidade existente no Poder Judiciário brasileiro no qual a Administração Pública figura como a maior litigante, conforme relatório justiça em números, propõe-se a utilização de meios extrajudiciais de solução de demandas, mais céleres e com mais capilaridade que o Judiciário para dirimir diversos conflitos; proporcionando maior acesso à justiça. Para tanto, é realizada análise do sistema de soluções extrajudiciais de controvérsias e a política de estímulo à utilização dos mecanismos, ressaltando-se o Novo Código de Processo Civil e as Leis 13.140 de 2015, 14.133 de 2021 e as políticas de extrajudicialização de demandas aprovadas nos Provimentos no Conselho Nacional de Justiça, especialmente o Provimento nº 67. Visando inserir as Serventias Extrajudiciais como instrumentos à solução de controvérsias envolvendo a Administração Pública neste contexto e demonstrar que não há ofensa à indisponibilidade do interesse público é realizada revisão de literatura e legislativa sobre os métodos consensuais de resolução de conflito, leitura da consensualidade na Administração Pública, do interesse público e do conceito de direito patrimonial disponível estatal. Dentre os meios alternativos, são aprofundadas a mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais. E os estímulos legislativos para definir os procedimentos consensuais ao mecanismo e concluir que poderá reduzir a quantidade de demandas asseveradas ao Judiciário, que já são muitas. As regras introduzidas pelas Leis 13.140/2015, 14.133/2021 e a relação da conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais do Estado de Pernambuco por meio do Provimento Conjunto 02/2019, para se concluir que podem contribuir com a continuidade da execução de contratos, notadamente naqueles de complexidade técnica e jurídica envolvida os quais têm grande repercussão social.

Palavras-chave: Administração Pública, Soluções de conflito, Serventias Extrajudiciais.

ABSTRACT

The purpose of the Dissertation is to study the use by the Public Authorities of consensual methods as conflict resolution mechanisms. Considering the excessive litigation that exists in the Brazilian Judiciary in which the Public Administration figures as the biggest litigant, according to the Justice in Numbers report, it is proposed to use extrajudicial means of resolving demands, faster and with more capillarity than the Judiciary to resolve various conflicts; providing greater access to justice. To this end, an analysis of the system of extrajudicial dispute resolution and the policy to encourage the use of mechanisms is carried out, highlighting the New Code of Civil Procedure and Laws 13,140 of 2015, 14,133 of 2021 and the policies for extrajudicialization of present demands in the Provisions in the National Council of Justice, especially Provision No. 67. Aiming to insert Extrajudicial Services as instruments for resolving disputes involving the Public Administration in this context and demonstrating that there is no offense to the unavailability of the public interest, a literature and legislative review was carried out on consensual methods of conflict resolution, reading of consensuality in Public Administration, public interest and the concept of state available patrimonial rights. Among the alternative means, mediation and conciliation are deepened within the scope of extrajudicial services. And the legislative incentives to define consensual procedures for the mechanism and conclude that it can reduce the number of demands overwhelmed by the Judiciary, which are already many. The rules introduced by Laws 13,140/2015, 14,133/2021 and the relationship of conciliation and mediation in extrajudicial services in the State of Pernambuco through Joint Provision 02/2019, to conclude that they can contribute to the continuity of the execution of contracts, notably in those of technical and legal complexity involved, which have great social repercussions.

Keywords: Public Administration, Conflict solutions, Extrajudicial services.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR Agravo Regimental
AGU Advocacia-Geral da União
AI Agravo de Instrumento
AImp Arguição de Impedimento
AO Ação Originária
AOE Ação Originária Especial
AOR Ação Ordinária Regressiva
AP Ação Penal
AR Ação Rescisória
ARE Recurso Extraordinário com Agravo
ATRICON Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CEJUSC Centro Judiciário de Solução de Conflitos
CF Constituição Federal
CR Constituição da República
CGJ Corregedoria-Geral de Justiça
CJ Conflito de Jurisdição
CJF Conselho da Justiça Federal
CLT Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ Conselho Nacional de Justiça
CNPJ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CP Código Penal
CPC Código de Processo Civil
CPF Cadastro de Pessoas Físicas
CPI Comissão Parlamentar de Inquérito
CTN Código Tributário Nacional
DJ Diário da Justiça
DJE Diário da Justiça Eletrônico

DL Decreto-Lei
DOU Diário Oficial da União
EC Emenda Constitucional
ECR Emenda Constitucional de Revisão
ED Embargos de Declaração
EDv Embargos de Divergência
EI Embargos Infringentes
ENFAM Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS Imposto sobre Serviços
ITR Imposto Territorial Rural
LC Lei Complementar
LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias
LICC Lei de Introdução ao Código Civil
LRP Lei de Registros Públicos
min. Ministro
MP Medida Provisória
MPF Ministério Público Federal
MPU Ministério Público da União
MS Mandado de Segurança
NUPEMEC Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OAB Ordem dos Advogados do Brasil
ONU Organização das Nações Unidas
PEC Proposta de Emenda à Constituição
PGR Procurador-Geral da República
Rcl Reclamação
RE Recurso Extraordinário
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
TCU Tribunal de Contas da União
TJDFT Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
UINL União Internacional do Notariado Latino

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo 2014/2015/2016/2017/2018/2021 - pág 61

Gráfico 2 - Próximas ações tomadas pelo TCE/PE para as obras no Relatório - pág 62

Gráfico 3 - Montante das obras paralisadas no Estado de Pernambuco - pág 64

Gráfico 4 - Classificação das obras e valor dos contratos - pág 72

Gráfico 5 - Pesquisa CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES do ano de 2022 - pág 76

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	Capítulo 2 Extrajudicialização e acesso à justiça em acepção jurídica, social e histórica	
2.1	As origens históricas dos institutos da conciliação e mediação no Brasil	19
2.2	O percurso histórico para a decadência da extrajudicialização	23
2.3	Reaplicação da conciliação no CPC de 1973 e na Lei dos Juizados Especiais	27
2.4	A Resolução 125 do CNJ e o novo paradigma da solução consensual	32
2.5	O CPC de 2015, o paradigma da consensualidade e a Lei de Mediação	34
2.6	Incentivos do CNJ à Mediação e à Conciliação no âmbito das Serventias Extrajudiciais	36
2.7	O Acesso à Justiça, desenvolvimento econômico, social e sustentável proporcionado no âmbito das serventias extrajudiciais	44
2.8	Considerações quanto à aplicação dos institutos extrajudiciais	47
3	Serventias extrajudiciais como instrumentos consensuais para soluções de conflitos envolvendo a Administração Pública	48
3.1	Modalidades de cartórios existentes no Brasil	48
3.2	Acesso à justiça nas Serventias Extrajudiciais	52
3.3	Tecnologia a favor do acesso à justiça no âmbito das Serventias Extrajudiciais	56
3.4	Do Tribunal de Contas de Pernambuco	57
3.5	Constitucionalização do Direito Público como instrumento de adequação jurídica	61
3.6	Reflexões sobre a aplicabilidade da Extrajudicialização dos conflitos no âmbito da Administração Pública	68
3.7	A atuação Extrajudicial sob a Égide do princípio da Segurança Jurídica	70
4	Capítulo 3 - Marco Normativo Da Extrajudicialização De Conflitos No Âmbito Das Serventias Notariais e de Registro	75
4.1	Meios De Soluções De Conflitos Nos Cartórios	75
4.2	Aspectos práticos do Provimento 67, CNJ	84
4.3	Recomendação 28, CNJ	97

	2
4.4 Benefícios da atuação do Tabelião e do Registrador na solução de conflitos	98
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
5 REFERÊNCIAS	103
6 ANEXOS	112

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

O acesso ao sistema judicial e a responsabilidade social são objetivos estratégicos traçados pelo Poder Judiciário.

Neste sentido, o direito de acesso à justiça está previsto no artigo 5º, XXXV da CR e implica em acesso à ordem jurídica justa. Sendo assim, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (Princípio da Inafastabilidade da Tutela Jurisdicional).

As demandas e os conflitos sociais requerem tratamentos alternativos, pois ocorrem em escala maior e crescente a ponto de o próprio poder judiciário não conseguir suportá-los. Há um verdadeiro déficit operacional no sistema jurídico.

Desta forma, o Judiciário deve pensar não apenas nos processos judiciais, mas noutros mecanismos extrajudiciais os quais tenham o condão de proporcionar justiça e solução dos conflitos, tais como a Mediação e a Conciliação, conforme comprovação por dados coletados pelo CNJ em pesquisa empírica com busca de resultados propositivos (USP, 2019).

Há uma necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, conforme entendimentos exarados pelo CNJ na Resolução 125/2010, Recomendação 28/2018 e Provimento 67/2018.

Corroborando com este entendimento, a conciliação e a mediação aplicada no âmbito das serventias extrajudiciais se apresentam como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de conflitos, e a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização de interesses conflitantes, a quantidade de recursos e de execuções de sentenças (USP, 2019).

Há um novo paradigma social, no qual a busca por uma sentença judicial passa a ser desmotivada em detrimento da autocomposição dos interesses, conforme se extrai das normas fundamentais do CPC/2015 com o incentivo das soluções extrajudiciais de conflito previamente à instauração do procedimento litigioso (CNJ, 2018).

Anteriormente, neste sentido da autocomposição, o CNJ, que é o órgão de fiscalização e controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, editou a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, que dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento consensual aos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, dando início

a uma série de medidas voltadas a implementar esse antigo, porém pouco utilizado, meio de pacificação social (BRASIL, 2010).

Uma delas foi a promulgação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 que instituiu o CPC/2015, em que a conciliação e a mediação passaram a ter papel fundamental e axiológico na solução das demandas (BRASIL, 2015).

No seu artigo 3º, §3º, do CPC/2015 determinou que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por Juízes, Advogados, Defensores Públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (BRASIL, 2015).

Já nos artigos 165¹ e seguintes, o legislador do CPC, na Seção V, deliberou sobre os Conciliadores e Mediadores Judiciais. Entretanto, a maior mudança sobreveio no Capítulo V do código de 2015, onde foi tratada acerca da Audiência de Conciliação ou de Mediação (artigos 334, parágrafo 1º)² (BRASIL, 2015).

Desta forma, após o recebimento da petição inicial, se esta estiver apta a julgamento, o juiz designará audiência de conciliação ou mediação, e apenas não o fará se na própria petição inicial o Autor indicar expressamente o desinteresse na autocomposição.

Corroborando com o entendimento, foi editada Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, denominada “Lei da Mediação”, que veio regulamentar tanto a Mediação Judicial como a Mediação Extrajudicial que será realizada por particulares. Inclusive, em seu artigo 42 previu, expressamente, a possibilidade de as Serventias Extrajudiciais realizarem mediações e conciliações.

¹ Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. § 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça. § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

² Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. § 1º O conciliador ou mediador, onde houver, atuará necessariamente na audiência de conciliação ou de mediação, observando o disposto neste Código, bem como as disposições da lei de organização judiciária.

Neste sentido, foram editados posteriormente o Provimento 67³ e a Recomendação 28 no ano de 2018 pelo CNJ, que vieram colocar um termo final a qualquer dúvida que pairasse a respeito da possibilidade conciliatória e mediadora nas Serventias Extrajudiciais.

Imprescindível destacar que no mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, por atribuição conjunta da CGJ/PE e da sua Presidência, não obstante, no ano de 2019, editou o Provimento Conjunto n° 02, de 20 de dezembro de 2019, que autorizou as serventias extrajudiciais, notários e registradores a atuarem na condições de Câmaras Privadas de conciliação e a mediação nas serventias extrajudiciais - CPCMSSE- em que são titulares.

Imprescindível citar a inconformidade da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Pernambuco que inclusive acionou o CNJ ao protocolar um Procedimento de Controle Administrativo (PCA), com pedido liminar, contra a resolução 445/2020 do Tribunal de Justiça (TJPE), que prevê a desativação de 43 comarcas no Estado (TJPE, 2020)

Com essa decisão prevista na Resolução 445/2020 de desativação de Comarcas, o acesso à justiça pela população será dificultado nos seguintes Municípios pernambucanos: Angelim, Belém de Maria, Betânia, Brejão, Buenos Aires, Cachoeirinha, Calçado, Capoeiras, Chã Grande, Cortês, Camaru, Ferreiros, Gameleira, Iati, Ibirajuba, Inajá, Itapissuma, Itaquitinga, Jataúba, Joaquim Nabuco, Jurema, Lagoa de Itaenga, Lagoa do Ouro, Maraiial, Moreilândia, Orobó, Palmeirinha, Pedra, Poção, Primavera, Riacho das Almas, Rio Formoso, Sairé, Santa Maria do Cambucá, São Joaquim do Monte, São Vicente Férrer, Sirinhaém, Tacaimbó, Tacaratu, Terra Nova, Tuparetama, Verdejante e Vertentes.

Em Dezembro de 2020, a referida resolução foi ratificada pelo TJPE e após julgamento pelo Plenário virtual do STF, por unanimidade, da reclamação interposta pela OAB/PE em quatorze de maio de 2021, em virtude do entendimento exarado na RCL 45650 AGR/PE as 43 comarcas do total de 151 do Estado foram temporariamente agregadas por outras, havendo, nitidamente um entrave ao acesso à justiça da população dessas comarcas.

Não obstante a considerada sobrecarga de processos do Poder Judiciário, evidenciada no Relatório Justiça em números 2023 que indica 79.551.627 milhões de processos pendentes até 30/06/2023, ademais com a desativação de comarcas, além da necessidade em solucionar os conflitos judiciais levados à sua apreciação, a pesquisa demonstrará com o relatório de obras suspensas no Estado de Pernambuco, elaborado pelo TCE/PE, as quais podem ser solucionadas no âmbito das serventias extrajudiciais de conflitos por formas existentes hoje

³ Provimento dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro, núcleo central do Marco regulatório da extrajudicialização de conflitos no âmbito das serventias.

em dia no ordenamento jurídico auxiliares ao Poder Judiciário com o intuito de solucionar as demandas de forma mais célere, econômica e efetiva.

Considerando a aplicabilidade no Estado de Pernambuco, cabe destacar o dado indicado pelo Relatório Justiça em números de 1.563.727 milhão de processos pendentes no âmbito do TJPE, avançando será realizado o estudo sobre a aplicação da Lei 13.140/2015 (Lei da Mediação) no que se refere à atribuição da capacidade conciliatória e de mediação às Serventias Extrajudiciais, bem como o Provimento que se originaram a partir dessa lei - o já citado Provimento 67 do CNJ e a Recomendação 28⁴ do mesmo órgão.

Dentre as várias razões que ensejaram a pesquisa, destaca-se primordialmente a importância que a conciliação e a mediação representam ao Poder Judiciário e, sobretudo, ao desenvolvimento social sustentável do Brasil. Essa forma de solução de conflitos traça um caminho inverso ao que se apresenta hoje pelo Poder Judiciário, que é delegar ao Estado juiz (terceiro estranho à lide) o poder de decidir sobre algo que pertence a cada indivíduo.

Vários fatores sociais, culturais e econômicos são causas dessa desordem que se instaurou perante o judiciário brasileiro. É necessário pensar formas e mecanismos de mudança paradigmática para reverter essa situação, tais como campanhas de conscientização que fomentem a resolução de conflito amigável, a dedicação de um sistema judiciário que de fato busque pela solução sem provocar o litígios. Além de políticas públicas que busquem a implementação de um sistema voltado para essa sistemática e não para a processualista que sempre se manteve majoritária em nossa sociedade.

A pesquisa realiza estudo com a intenção de demonstrar que a população brasileira pode estar apta a não necessitar tanto do Estado juiz, isso porque, o instituto da solução de conflitos por meio da mediação é uma inovação social que tem como objetivo tornar demandas simples menos demoradas e ao mesmo tempo desafogar o poder judiciário de litígios que poderiam ser solucionados apenas com uma boa e simples mediação.

A sociedade brasileira contemporânea está eivada do vício da litigiosidade de levar seus conflitos para os tribunais em busca da prestação jurisdicional (a chamada judicialização), por acreditar que o Poder Judiciário seja a única fonte de acesso à Justiça. O litígio culminou na crise do Judiciário e o abarrotou-o de processos, com demandas desnecessárias, e que poderiam ser evitados, pois facilmente seriam resolvidos em outras esferas, de uma forma mais rápida, mais econômica e também de forma segura e eficiente.

⁴ Recomenda aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania (CEJUSCs).

O problema de pesquisa tem também importante relevância para o meio jurídico e acadêmico, notadamente para os Notários e Registradores de todo o país que são aplicadores do direito e representam importante meio de condução das garantias e direitos individuais e fundamentais.

Estes devem prevenir litígios e proporcionar segurança jurídica para aqueles que os procuram traduzindo em uma linguagem jurídica os fatos e atos levados à sua apreciação.

Há a necessidade de se analisar mais profundamente a matéria, pois com o advento da Lei 13.140/2015, e a sua regulamentação pelo CNJ no Provimento 67/2018, um importante e eficaz instrumento do Poder Judiciário será colocado à disposição da sociedade, para a solução rápida, desburocratizada e econômica dos conflitos.

A população terá respostas às suas demandas de direito disponível seja no âmbito civil e especialmente no âmbito das demandas que envolvam a Administração Pública, direitos disponível, mas transigíveis, sem a necessidade de movimentação de aparato público estatal com longas esperas, além de proporcionar grande economia aos cofres públicos, conforme se extrai do Relatório do TCE/PE, os valores de obras paralisadas ou inacabadas chegam a R\$ 8,68 Bilhões de reais.

Sendo assim, essa forma de apaziguar os conflitos da sociedade beneficia a comunidade e a própria ordem econômica do país com a efetiva entrega dos direitos sociais e atraindo, portanto, investidores que queiram negociar em um país que os litígios sejam solucionados de forma célere e eficaz.

Ademais, com a solução rápida e efetiva dos conflitos baseados em direitos patrimoniais disponíveis e até em direitos indisponíveis, haverá o efetivo cumprimento dos direitos sociais com as conclusões de obras inacabadas ou paralisadas, proporcionando desenvolvimento econômico e combate às desigualdades, conforme determinações constitucionais.

É sabido que algumas demandas que poderiam ser solucionadas de forma célere como as jurisdições voluntárias, bem como os casos em que as partes apenas esperam uma homologação judicial para um acordo consensual levam meses ou anos para serem resolvidos.

Portanto, ao se criarem mecanismos ágeis, econômicos e eficazes de soluções de conflitos, a desburocratização e o desafogamento da máquina judicial as ações estatais são certas.

Os Notários e Registradores possuem um papel importante na sociedade e ao Estado, pois servem de suporte e apoio ao Poder Judiciário e estudar essa nova competência é importante para este novo caminhar do direito social, justo, célere e econômico.

Com referencial teórico na pesquisa bibliográfica e documental, conforme o relatório Justiça em Números do CNJ, Edição 2023, a cada ano aumenta gradualmente a quantidade de processos no país (CNJ, 2023)

Conforme extraído do Painel Justiça em Números, para cada dez novas demandas propostas no Poder Judiciário brasileiro, apenas três demandas antigas são resolvidas. Some-se a este preocupante dado que se encontram pendentes cerca de 80 milhões de processos (CNJ, 2023).

É neste contexto que encontramos a configuração atual do Poder Judiciário. Em um país onde as demandas judiciais seguem o sentido do recrudescimento quantitativo, conforme demonstrado na Pesquisa do CNJ em parceria com a USP, o Estado por intermédio de seus mecanismos de controle e tutela deve se posicionar para que o cidadão não tenha seu direito de peticionar e de litigar mitigados por falta de aparato operacional suficiente para dar conta de sua agigantada população.

Não obstante, o artigo 6º da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994⁵, em seu Capítulo II, delimita as atribuições e competências dos notários e no seu inciso I encontramos a determinação de que aos Notários compete formalizar juridicamente a vontade das partes.

Ao fazermos uma análise do significado da mediação, podemos entender que nada mais é do que a formalização da vontade das partes. A função de mediador de conflitos, de preventor de litígios, é inerente à atividade. Nesse diapasão, as atividades autocompositivas estão no cerne da atividade notarial e registral.

Neste sentido, a Lei nº 13.140/2015, em seu artigo 20⁶, deliberou taxativamente sobre quais princípios devem nortear a atividade de Mediação e Conciliação, senão vejamos: imparcialidade, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

Conforme dito anteriormente, o princípio da boa-fé rege as atividades humanas, devendo assim se esperar uma conduta proba, moral e ética principalmente do Notário e do Registrador. O artigo 30 da Lei 8.935/94, em seu inciso II, determina que é dever do notário e dos oficiais de registro atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza.

⁵ Art. 6º Aos notários compete: I - formalizar juridicamente a vontade das partes; II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; III - autenticar fatos.

⁶ Art. 20. O procedimento de mediação será encerrado com a lavratura do seu termo final, quando for celebrado acordo ou quando não se justificarem novos esforços para a obtenção de consenso, seja por declaração do mediador nesse sentido ou por manifestação de qualquer das partes. Parágrafo único. O termo final de mediação, na hipótese de celebração de acordo, constitui título executivo extrajudicial e, quando homologado judicialmente, título executivo judicial.

Desta forma, pode-se notar a enorme similitude entre as duas profissões, corroborando com o entendimento que o Notário e o Registrador estão aptos a conciliar.

O percurso investigativo foi adotado da seguinte maneira: análise da evolução histórica da extrajudicialização no Brasil, evolução do paradigma da consensualidade na legislação nacional proporcionando às soluções extrajudiciais e os benefícios da atuação do Tabelião e do Registrador na solução de conflitos.

Realizada essa digressão com considerações iniciais, é possível adentrar ao tema da pesquisa de Mestrado no âmbito do Programa de Pós-graduação em Direito na Universidade Católica de Pernambuco.

Com o propósito de demonstrar que pela gênese constitucional e legislativa das serventias extrajudiciais proporcionada pelas inserções do Provimento 67 do CNJ e do Provimento Conjunto 02/19 do Tribunal de Justiça de Pernambuco as serventias extrajudiciais são instrumentos aptos a promover a mediação e conciliação e continuidade da execução dos contratos envolvendo entes públicos, conforme autorizações legislativas nas Leis 13.140/2015 e 14.133/2021.

Ademais, estudar sob as perspectivas jurídico, normativa, social e histórica a aplicação das soluções extrajudiciais de conflito, especialmente a conciliação e mediação, demonstrando o incentivo legislativo com a mudança de paradigma da litigiosidade para a consensualidade com foco no desenvolvimento social sustentável com enfoque no âmbito das Serventias extrajudiciais buscando a transformação social, com base no último relatório diagnóstico dos dados de obras não concluídas no Estado de Pernambuco, tudo com aderência ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco.

2 CAPÍTULO 2 - EXTRAJUDICIALIZAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM ACEPÇÃO JURÍDICA, SOCIAL E HISTÓRICA

2.1 Disrupção do paradigma do conflito para a consensualidade

Inicialmente, é de suma relevância estudar os contornos dos métodos extrajudiciais de resolução de conflitos como forma de acesso à justiça e efetividade de direitos fundamentais sob uma perspectiva histórica, para tanto torna-se imprescindível a digressão deste sistema tão importante para o ordenamento jurídico nacional e internacional.

No intuito do atingimento deste objetivo, é indispensável a realização da observação multidisciplinar com a condução de uma pesquisa documental histórica da evolução desses institutos no ordenamento jurídico pátrio para compreender as diferentes intenções dos legisladores e os reais propósitos dessas aplicações de soluções extrajudiciais perante a sociedade.

Neste primeiro capítulo será realizada uma análise da evolução histórica dos institutos os quais estão inseridos na legislação do Brasil desde o período do século XIV, quando houve o transplante jurídico do ordenamento europeu durante o período de colonização portuguesa até a independência legislativa contemporânea.

Não obstante, para realização da análise histórica dos institutos, torna-se imprescindível compreender tanto a perspectiva nacional quanto a aplicabilidade em dimensão internacional atinentes aos valores de cada momento histórico respectivamente.

Enquanto que os institutos da mediação e conciliação por estarem inseridos na perspectiva de direitos ou garantias fundamentais conectadas a dimensão da terceira onda renovatória do acesso à justiça, em razão de que estão conectadas à busca de meios para proporcionar mais eficácia, celeridade e desburocratização dos procedimentos para soluções de conflitos, essas exorbita a circunscrição do ordenamento jurídico nacional, tendo em vista que as aplicações desses institutos alçaram uma perspectiva internacional sendo buscados por todas as nações de uma forma global, sendo importante destacar esses pontos de conexão entre o direito brasileiro e os ordenamentos aplicados em âmbito internacional os quais servem de orientação basilar e, por conseguinte, detém importantíssima relevância iniciar pela análise histórica dos referidos institutos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

2.1 As origens históricas dos institutos da conciliação e da mediação no Brasil

Cabe destacar que os institutos de resolução extrajudicial de conflitos da mediação e da conciliação integram a história do ordenamento jurídico desde o Brasil colonial, entretanto ao se analisar historicamente pode-se, erroneamente, acreditar que são políticas públicas com resultados insatisfatórios. No entanto, percebe-se no decorrer da história do direito no ordenamento jurídico brasileiro vários aspectos dessas políticas públicas as quais evidenciam a duradoura aplicabilidade, inclusive o primeiro registro de aplicação dos institutos extrajudiciais de conflito ocorre apenas quatorze anos após o processo de colonização do Brasil.

Conforme preleciona Wolkmer, durante o período do Brasil Colônia, o ordenamento jurídico aplicável era produzido e regulamentado, exclusivamente, em Portugal. No entanto, com o intuito de proporcionar maior organização foram elaborados instrumentos legislativos em formato compilado de Ordenações as quais mesmo sem dispor de caráter sistemático, continham normas jurídicas fixadas em diferentes reinados, evidenciando assim o intuito de conferir harmonia entre as diferentes frentes políticas e sociais (WOLKMER, 2006).

Durante o período da colonização de Portugal, existiram no Brasil três ordenações: as Afonsinas, que tiveram vigência desde 1448; as Manuelinas, originadas em 1512 as quais foram reeditadas em mais duas versões, inclusive tiveram conjunta até o ano de 1603, no qual após ampla reforma, foram transformadas nas Ordenações Filipinas, as quais tiveram vigência até 1830 (WOLKMER, 2006).

Cabe destacar que nas ordenações Manuelinas e nas ordenações Filipinas é possível localizar institutos que traduzem modalidades conciliatórias com similaridades às utilizadas até a contemporaneidade. No Capítulo XV do Livro III das Ordenações Manuelinas e no Capítulo XX do Livro III das Ordenações Filipinas leem-se:

E no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despesas, e se sigam entre eles os ódios e dissensões, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades porque o vencimento da causa sempre he duvidoso. E isto, que dissemos de reduzirem as partes à concórdia, não he de necessidade, mas somente de honestidade nos casos, em que o bem podem fazer. Porém, isto não haverá lugar nos feitos crimes, quando os casos forem taes, que segundo as Ordenações a Justica haja lugar. (SENADO, Ordenações Filipinas)

As Ordenações Filipinas, mantiveram o disposto no texto das Ordenações Manuelinas, e ainda que com o português arcaico é possível depreender que o intuito do dispositivo legal é

incentivar que as partes optem pela conciliação (concordia), porque não arriscam seus bens e não perpetuam a cultura da litigância com as desavenças sociais (WOLKMER, 2006).

O supracitado dispositivo permaneceu vigente no Brasil Colonial até o ano de 1824 no qual foi outorgada a primeira constituição brasileira. Embora a Constituição de 1824 promovesse ao Brasil a perspectiva de império, não houve retrocesso dos valores da conciliação, tendo em vista que esta foi a mais abrangente política pública de resolução dos conflitos aplicada (WATANABE, 2014)

O instituto da mediação que em nosso ordenamento jurídico sempre foi conhecido como conciliação, faz parte da história do Brasil desde a fase colonial. Já nas Ordenações Filipinas, de 1603, que esteve em vigor no país até a independência e a promulgação de legislação própria, em substituição à legislação portuguesa, encontra-se disposição expressa favorável à solução consensual dos conflitos de interesses (Livro III, T. 20, §1º) (WATANABE, 2014).

O paradigma da reconciliação já estava sendo adotado na posição de requisito expressamente imprescindível para iniciar todos os procedimentos, assim como disposto no artigo 161 o qual determinava: “[...] sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum”. Do mesmo modo, no artigo 162 da Constituição de 1824, o qual determinava que:[...] "para esse fim haverá juiz de paz" (CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, 1824)

Cabe destacar que ainda, anteriormente à outorga da primeira Constituição do Brasil, em 1822, Dom Pedro I, editou um decreto no qual criava um órgão colegiado com atribuição para o julgamento de crimes de imprensa. Esse órgão colegiado tinha a formação por juízes leigos, sem remuneração, os quais foram idealizados para realizar conciliações e promover a jurisdição nas vilas e nas causas de pequenas importâncias, dando origem aos juízos populares, ou seja, a Justiça de paz (CAPELEZ, 2018)

A origem da Justiça de Paz foi a primeira grande mudança de paradigma pelo qual passou o sistema judicial brasileiro. Ficou evidenciada a representação da autonomia, da democratização e da descentralização administrativa defendida pelo Partido Liberal na época do Brasil imperial, destacando-se como um símbolo da luta contra a herança colonial. “Para os liberais, que defendiam a descentralização do poder, os juízes de paz constituíram uma espécie de bandeira de seus ideais”.

De acordo com a Lei de 15 de janeiro de 1827, em seu artigo 5º, inciso I, ganhou destaque a relevância e as atribuições dos juízes de paz, competindo-lhes a incumbência de fazer constar o resultado do acordo em processo por intermédio do escrivão.

Neste condão, na “Disposição Provisória acerca da Administração da Justiça Civil”, inserida no Código de Processo Criminal de 1832, aos Distritos de Paz, nomenclatura dada aos Juizados de Paz neste diploma legal, foram atribuídos dispositivos processuais e áreas de competência, além de estabelecer outras atribuições aos Juízes de Paz, elencadas abaixo:

Art.5º Ao Juiz de Paz compete:§1º Conciliar as partes, que pretendem demandar, por todos os meios pacíficos, que estiverem ao seu alcance: mandando lavrar termo do resultado, que assignará com as partes e Escrivão. Para a conciliação não se admitirá procurador, salvo por impedimento da parte, provado tal, que a impossibilite de comparecer pessoalmente e sendo outrosim o procurador munido de poderes ilimitados.§ 2º Julgar pequenas demandas, cujo valor não exceda a 16000, ouvindo as partes, e à vista das provas apresentadas por ellas; reduzindo-se tudo a termo na forma do paragrapho antecedente.§3º Fazer separar os ajuntamentos, em que há manifesto perigo de desordem; ou fazer vigiá-los a fim de que neles se mantenha a ordem; e em caso motim deprecar a força armada para rebater-o, sendo necessário. A acção porém da tropa não terá logar, senão por ordem expressa do Juiz de Paz, e depois de serem os amotinadores admoestados pelo menos tres vezes para se recolherem as suas casas, e não obedecerem.§4º Fazer pôr em custodia o bêbado, durante a bebedice.§ 5º Evitar as rixas, procurando conciliar as partes; fazer que não haja vadios, nem mendigos, obrigando-os a viver de honesto trabalho, e corrigir os bêbados por vicio, turbulentos, e meretriz escandalosas, que perturbam o sossego público, obrigando-os a assinar termo de bem viver, com cominação de pena; e vigiando sobre seu procedimento ulterior [...]. (BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827.)

No ano de 1832, o procedimento de conciliação e outras singularidades importantes do processo civil foram disciplinados, na “Disposição Provisória acerca da Administração da Justiça Civil, incluída no Código de Processo Criminal”.

Essa disciplina legal foi fruto das ideias liberais de que estavam imbuídos os homens que detinham o poder nos primeiros anos do império, que procuraram transformar o processo civil em instrumento mais dúctil e menos complicado, despindo de atos e formalidades inúteis e de recursos excessivos, para possibilitar distribuição da justiça mais rápida em menos dispendiosa. (COSTA, 1970)

Conforme depreendido anteriormente, observa-se que a flexibilidade, facilidade, celeridade e economicidade do Processo Civil foram muito almejados, no entanto, mesmo com o Brasil já implementando uma política pública disruptiva e adequada ao momento

histórico da sociedade da época, os principais representantes da "conciliação", os juízes de paz, foram alvo de manifesta confrontação entre dois grupos políticos, conservadores e liberais.

2.2 O percurso histórico para a decadência da extrajudicialização

Em 20 de julho de 1847, durante o período do segundo Reinado, D. Pedro II assinou um decreto que autorizou a criação do cargo de presidente do Conselho de Ministros, ou seja, a figura do primeiro-ministro, transcreve-se em português arcaico:

Crea hum Presidente do Conselho dos Ministros. Tomando em consideração a conveniencia de dar ao Ministerio huma organização mais adaptada ás condições do Systema Representativo: Hei por bem crear hum Presidente do Conselho dos Ministros; cumprindo ao dito Conselho organizar o seu Regulamento, que será submettido á Minha Imperial Approvação. Francisco de Paula Sousa e Mello, do Meu Conselho d'Estado, Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Império, o tenha assim entendido, e faça executar. Palácio do Rio de Janeiro em vinte de Julho de mil oitocentos quarenta e sete, vigésimo sexto da Independência e do Imperio. Com a Rubrica de Sua Magestade o Imperador Francisco de Paula Sousa e Mello. (BRASIL, DECRETO 523, 1847)

A partir dessa inovação legislativa foi alterada a organização política do Brasil, enquanto o poder moderador do imperador se mantinha, também coexistiam a monarquia parlamentarista brasileira alicerçada pelo sistema bipartidário, formado pelos Partidos Conservador e Liberal. Portanto, a partir dessa nova disposição normativa o imperador detinha a atribuição de escolher o partido que liderava o gabinete de acordo com as necessidades sociais e políticas da época (COSTA, 1970).

De igual forma, o Imperador determinava o lapso temporal de funcionamento dos gabinetes de acordo com a repercussão e desenvolvimento de cada Gabinete. Portanto, até a proclamação da República, no ano de 1889, existiam 36 gabinetes ministeriais no Brasil, sendo 21 desses Gabinetes formados pelo Partido Liberal enquanto 15 Gabinetes foram formados pelo Partido Conservador, entretanto, o Partido Conservador, apesar da menor quantidade, permaneceu por mais tempo no governo; durante 29 anos e dois meses.

Em nossa avaliação, a política pública adotada era bastante arrojada e adequada à sociedade que tínhamos à época, mas houve falhas em sua implementação é, mais grave que isso, houve sua inadequada utilização política. A “conciliação” e seu agente executor, que era o

“juiz de paz”, foram objeto de intensa disputa política entre dois grupos políticos que se contrapunham, os liberais e os conservadores. Passaram a ser, em razão disso, muito mais instrumentos políticos do que instrumento de implementação de uma arrojada política pública de solução de conflitos de interesses. (WATANABE, 2014, p 36)

Imprescindível destacar pela aderência do tema de pesquisa desta Dissertação com o escopo social do Programa da Pós graduação em Direito na Universidade Católica de Pernambuco que um dos mais importantes gabinetes durante o período do 2º Reinado foi o reconhecido pela nomenclatura de Ministério da Conciliação o qual permaneceu em atividade desde setembro do ano de 1853 até maio do ano de 1857.

O referido Gabinete da Conciliação foi presidido pelo marquês de Paraná até seu falecimento no ano de 1856, em seguida foi substituído por Duque de Caxias até o ano de 1857. O Gabinete da Conciliação enalteceu o período mais consistente da monarquia de Dom Pedro II, abarcando notáveis representantes dos partidos Liberal e do Conservador, por tal razão surge a nomenclatura de Gabinete da “conciliação”.

Para os liberais, que defendiam a descentralização do poder, os juizes de paz constituíam uma espécie de bandeira de seus ideais e, enquanto estiveram no poder, que durou pouco, eles foram ampliando as atribuições desses juizes, conferindo-lhes, além da função específica de pacificar os conflitantes, atribuições policiais e até jurisdicionais, cíveis e criminais. Mas houve reação dos “conservadores”, e já em 1841, com a reforma do Código de Processo Criminal, foram esvaziadas as atribuições dos juizes de paz. As práticas de conciliação não foram suficientes para a transformação social e para o nascimento de uma nova cultura (WATANABE, 2014, p 36).

Conforme Honório Hermeto Carneiro Leão, um dos idealizadores do gabinete da conciliação, acreditava que “[...] A conciliação não significava unir os partidos, nem tão pouco conferir-lhes unidade de pensamento. Tratava-se de um modo diferente de encarar a política.” (VAINFAS, 2002)

Na medida que o Marquês de Paraná tinha o propósito, igualmente, de reduzir as insatisfações liberais contra o governo imperial, especialmente de seu grupo mais radical, a sociedade e o judiciário usufruíram da Constituição de 1824, que, conforme anteriormente afirmado, promovia a conciliação e as formas de resoluções extrajudiciais de conflitos.

Desta forma, Poderes legislativo, judiciário e sociedade se sustentavam pela forma mais rápida e vantajosa de solucionar e de prevenir conflitos. De modo que, os projetos, mesmo em âmbitos distintos, fossem unificados (VAINFAS, 2002).

Um dos objetivos deste gabinete era a aproximação dos setores rurais dos liberais, que também defendiam os interesses latifundiários com os conservadores. Assim, portanto, eram superadas as divergências políticas em favor de um desenvolvimento econômico que se mostrava promissor com a ascensão das lavouras de café (VAINFAS, 2002).

Apesar do Gabinete de Conciliação ter sido extinto oficialmente em 1858, a conquista da pacificação política perdurou até a década de 1870. A referida conciliação política representou o período de apogeu do Brasil Imperial, patrocinado pelas receitas decorrentes da atividade dos latifundiários de exportação de commodities, a exemplo do café.

No entanto, as adversidades derivadas da Guerra do Paraguai (1864-1870) e dos movimentos abolicionistas da escravatura compeliram à descontinuação da conciliação, e paralelamente, a criação do Partido Republicano por representantes dissidentes do Partido Liberal, em 1870 (VAINFAS, 2002).

Cessada a pacificação social conquistada pela conciliação durante o período do segundo reinado do Brasil, começou a sucumbir às diversas pressões sofridas. Inicialmente, ocorreu, aos poucos, a retirada das atribuições dos Juizes de Paz foram, enquanto que os Liberais passaram a controlar os gabinetes seguintes até o ano de 1868 (VAINFAS, 2002).

Infelizmente, evidencia-se que as primeiras práticas de conciliação foram tentativas insuficientes para a transformação social e para o surgimento de uma nova cultura de pacificação social permanente, conforme leciona Watanabe:

Logo após a proclamação da República, a “conciliação”, já em desuso, foi inteiramente eliminada de nossas leis processuais, desaparecendo por completo a generosa e abrangente política pública de tratamento dos conflitos de interesses, concebida pela inteligência e visão dos homens que detinham o poder por ocasião da promulgação de nossa primeira Carta Política (WATANABE, 2014)

A duração da monarquia parlamentarista no Brasil foi estendida até o ano 1889, com o advento da Proclamação da República. Nessa diapasão a conciliação ainda enfraquecida, foi definitivamente extinta das leis processuais brasileiras, obliterando por completo a ampla política pública de tratamento dos conflitos de interesses, notavelmente inserida na primeira Carta Magna Brasileira outorgada no ano de 1824.

Após realizada a análise histórica e temporal das origens legislativas do tema das soluções extrajudiciais de conflito no Brasil, volta-se o estudo do retorno da conciliação no Código de Processo Civil brasileiro de 1973 e na Lei dos Juizados Especiais de Pequenas Causas.

2.3 Reaplicação da conciliação no CPC de 1973 e na Lei dos Juizados Especiais

No ano de 1891, foi promulgada a segunda Carta Magna brasileira, primeira constituição republicana do Brasil. E em seguida, outras quatro Constituições foram promulgadas; não outorgadas. Entretanto, torna-se imprescindível destacar a Constituição de 1934, primeira Carta Magna durante o governo de Getúlio Vargas, a qual atribuiu à União a atribuição de estabelecer códigos unitários nacionais, conseqüentemente, em 1937 teve início o desenvolvimento do Código Nacional de Processo Civil, finalizado apenas no ano de 1939.

Inicialmente, o Código de Processo Civil de 1939 trouxe inovações, contudo o CPC/39 possuía falhas e omissões. Confiava-se parte de seu ordenamento à legislação esparsa, fazendo do código uma “colcha de retalhos”. E, embora a conciliação não tenha sido abrangida textualmente no CPC de 1939, restou prevista na lei especial 968 de 1949, que tratava do “desquite” e dos alimentos e, ainda, teve seu espaço garantido no Código de Processo Penal de 1941.

Não obstante, percebe-se retorno importante do paradigma da consensualidade no ano de 1943, quando a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.5.452, de 1/5/1943) entra em vigência, e traz na inteligência do artigo 764 e parágrafos o intuito de perseguir sempre a conciliação entre as partes seja nos dissídios individuais ou coletivos do trabalho, cabendo a decisão ao Juízo nos casos em que não houver acordo, conforme artigo 831. Entretanto, incumbe ao magistrado, antes de emitir decisão, a renovação da proposta de conciliação, de acordo com o artigo 850 da CLT (BRASIL, CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO, Decreto-Lei n.5.452, 1943).

Conseqüentemente, a partir das inúmeras omissões, restou evidente a imprescindibilidade de ajuste das inconsistências do CPC/39 e de elaborar um código englobante da multiplicidade cultural e de ideais da coletividade com o propósito de se tornar instrumento mais efetivo ao estabelecimento das regras processuais brasileiras (PINHEIRO, 2020).

Portanto, houve a criação do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73), sancionado pela Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Importante destacar que o anteprojeto do Código foi redigido pelo Ministro da Justiça da época, Alfredo Buzaid, o qual tinha o intuito de prever um código pautado nas “conquistas modernas das experiências dos povos cultos”. (BUZOID, EXPOSIÇÃO DO CÓDIGO DE MOTIVOS DE PROCESSO CIVIL, 1973)

Tal decisão, porém, não significou a substituição de todos os institutos do Código anterior, mas uma reformulação das disposições, a fim de possibilitar melhor manuseio, simplificação estrutural, racionalização dos procedimentos e para tornar o processo civil um “instrumento acessível à administração da justiça.

Inseridas nas conquistas modernas acrescentadas ao CPC/73 estava o retorno da conciliação, estabelecida, originalmente, apenas no Capítulo VII-Da Audiência, na seção II:

Seção II.Da Conciliação: Art.447. Quando o litígio versar sobre direitos patrimoniais de caráter privado, o juiz, de ofício, determinará o comparecimento das partes ao início da audiência de instrução e julgamento. Parágrafo único. Em causas relativas à família, terá lugar igualmente a conciliação, nos casos e para os fins em que a lei consente a transação.Art.448.Antes de iniciar a instrução, o juiz tentará conciliar as partes. Chegando a acordo, o juiz mandará tomá-lo por termo.Art.449. O termo de conciliação, assinado pelas partes e homologado pelo juiz, terá valor de sentença. (BRASIL, Arts. 447/449, Código de Processo Civil de 1973)

Portanto, com a aprovação do CPC/73 no ordenamento jurídico brasileiro, houve retorno do paradigma da consensualidade e, por conseguinte, da conciliação na processualística nacional para resolução de conflitos. Com o avanço dos anos, outras alterações foram realizadas ao Código de Processo Civil de 1973, nos anos de 1994, 1995 e 2002 nos artigos 125, item IV em 1994; artigo 277 em 1995 e artigo 331 em 2002, mais artigos e incisos foram acrescentados ao código e com essas alterações as formas extrajudiciais de solução de conflito foram se fortalecendo.

Estas inovações legislativas ocorreram graças aos costumes processuais empregados para melhor adaptação do código e assim necessitavam de novas leis para a sua regulamentação, as quais foram celebradas pela doutrina (COSTA, 2006).

Torna-se imprescindível exemplificar que uma dessas leis foi a dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (Lei 7.244/1984), sancionada em 1984. A lei do JEPEC, conforme preleciona o artigo 2º o qual tinha como diretriz a eficácia na solução rápida, simples, informal, econômica processualmente, e sempre que possível, a conciliação das partes (BRASIL, 1984).

A Carta Magna de 1988 também intensificou o retorno da consensualidade, haja vista que na Constituição Cidadã evidenciada pelo fim da ditadura e o início do regime

democrático, além de assegurar os direitos sociais e individuais do brasileiro, dispõe no preâmbulo, a menção da solução pacífica de controvérsias, disponibilizando a conciliação para todos os cidadãos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa Do Brasil. (BRASIL, Preâmbulo da CF/88)

Ademais, torna-se imprescindível destacar, inclusive, que no texto original da CF não foram realizadas muitas referências à conciliação e outras formas extrajudiciais de soluções de conflitos, entretanto, resta evidente no inciso VII do artigo 4º um dos princípios basilares dos quais regem a República Federativa Do Brasil, em suas relações internacionais, que é a solução pacífica dos conflitos. Não obstante, a conciliação, igualmente, é mencionada nos artigos dos quais tratam do processo do Trabalho, na Seção V do artigo 111 até o 117 da CF/88 (BRASIL, 1988)

Abaixo, evidencia-se que o intuito do artigo 98 da CF/88 em proporcionar nova perspectiva para as formas consensuais de resolução de conflitos que, de modo disruptivo, surgem como procedimentos instrumentais hábeis para alcançar o fim de litígios de forma mais célere (BRASIL, 1988):

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; II - justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação. (BRASIL, Art. 98, CF/88)

No entanto, assim como foi o CPC/73, a Carta Magna de 1988 igualmente sofreu alteração legislativa com o passar dos anos. Relevantíssimo destacar para a pesquisa a alteração constitucional do ano de 2004, na qual foi adicionado o inciso LXXVIII ao artigo 5º, pela EC 45, conhecida como EC da Reforma do Poder Judiciário (BRASIL, 2004).

Na referida inserção do inciso 68 ao artigo 5º ficou assegurado a todos, seja no âmbito judicial quanto no administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Portanto, este acréscimo, mais uma vez, foi efeito da adaptação da lei nova aos costumes e à realidade da sociedade. Conseqüentemente, em um ciclo, a referida alteração acarretou a criação de novas leis, e a melhorias de outras (BRASIL, 1988).

A Lei dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (Lei 7.244/84), anteriormente citada como uma inovação, foi novamente submetida a alterações legislativas. Ademais, cabe destacar que a nomenclatura da Lei 7.244/84 era imprópria, haja vista não ser apropriado classificar as causas, conforme doutrina processualista (COSTA, 2006).

[..] tanto a impropriedade da qualificação, quando se verifica que não há causas grandes ou pequenas, porque todas elas têm interesse, na mesma medida, àquele que busca solução para o seu pedido; como a evolução do trato processual, que tende, cada vez mais, em proporcionar à população um instrumento realmente eficaz de distribuição e realização de justiça; levou a edição da Lei n. 9.099 [...]. (COSTA, 2006)

Não obstante, a nova lei dos Juizados, Lei 9.099 de 1995, almejou precipuamente a duração razoável do processo e os meios para garantir a celeridade dos procedimentos, no intuito de proporcionar efetividade, conforme determinado pela alteração no rol dos direitos fundamentais com status de cláusula pétreia (art.5º, LXXVIII,CF), com previsão, igualmente, no artigo 125, inciso IV do Código de Processo Civil de 1973 (BRASIL, 1988).

Ademais, além da Lei 9.099, nova Lei do Juizado Especial, outras leis foram criadas recorrendo da conciliação e dos métodos extrajudiciais de soluções de conflitos como instrumentos efetivos para a aplicação do princípio da celeridade. Assim como a Lei Complementar 80/1994 a qual Organiza a Defensoria Pública nos dispostos do Artigo 4º, inciso II e artigo 18, inciso III; a Lei 12.153/2009 que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; e também a Lei Complementar 123/2006, que Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e

da Empresa de Pequeno Porte, incentivando o uso, por estas empresas, dos institutos de conciliação prévia, mediação e conciliação para solução dos conflitos (BRASIL, 2015).

Cabe, oportunamente, realizar destaque quanto a obra “Extrajudicialização dos Conflitos de Trabalho” na qual o professor Fábio Túlio Barroso realiza crítica fundamentada quanto ao modelo de privatização da jurisdição, tendo em vista que em alguns aspectos na lei 9.307 de 1996, conforme foram abordados na legislação à época, a extrajudicialização e o acesso à justiça poderiam ficar mais distantes do jurisdicionado, porque os procedimentos não trariam a mesma acessibilidade que os propostos atualmente (BARROSO, 2010).⁷

Conforme, preleciona o Professor Barroso, tais mudanças são “para se adequar à dinâmica global de administração do capital, bem como a um novo papel do Estado, cada vez mais retirado de sua função de promotor social”, em consonância ao propósito do acesso à justiça que visa efetivação de direitos em sentido material.

Não obstante, destaca-se também na Tese do Professor Barroso que esta espécie de abstenção estatal “ocorre em quase todos os setores em que é possível a atuação substitutiva por um sujeito privado”. Apesar de não ser o propósito da obra em comento, haja vista que a análise almejada foi para os conflitos trabalhistas, percebe-se a universalidade da aplicação proposta para a esfera do direito notarial e registral, delineando-se perfeitamente ao estudo em tela nesta Dissertação com o compartilhamento de atribuições com os delegatários privados.

Concordo, igualmente, que deve-se destacar que o resultado de não haver a efetiva prestação jurisdicional, com a sobrecarga processual no Poder Judiciário, sob perspectiva crítica, haja vista que, a partir do momento em que o Estado deixa de investir nos serviços públicos e em paralelo abre caminho para que terceiros privados façam os seu serviços, evidencia-se estratégia de poder e de privatização delineado no modelo neoliberal de implementação da *lex mercatoria*, conforme brilhantemente elucidada na Tese do Professor Barroso.

Ainda com maior importância do que a promoção da criação de novos diplomas legislativos, deve-se destacar e incentivar as soluções extrajudiciais de conflitos, em especial a conciliação, como mecanismo célere de resolução de litígios. Um exemplo é a Lei 9.958/2000 a qual dispõe sobre as Comissões de Conciliação Prévia na Justiça do Trabalho, alterando assim, artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

⁷ Importante destacar, especialmente, quanto à aplicabilidade da distinção ou não dos instrumentos extrajudiciais de soluções de conflitos, o Professor Barroso sustenta e fundamenta em sua Tese que a privatização das formas de solução de controvérsias são, igualmente, mitigações das funções jurisdicionais e do acesso à justiça, à medida que o Estado deixa de buscar o *welfare state* e adota o modelo de neocorporativismo para alcançar à dinâmica global de administração do capital.

Outro exemplo é a Lei 8.952/1994 que alterou o Código de Processo Civil de 1973, acrescentando ao artigo 125, o inciso IV, o qual permitia ao Juiz, a qualquer tempo, conciliar as partes e também alterou o artigo 331, levando para dentro do Processo Civil a conciliação. Ademais, se o processo não for extinto, julgado antecipadamente e dispuser sobre direitos disponíveis, será designada a audiência de conciliação, mesmo este artigo sendo alterado pela lei 10.444/2002, o instituto da conciliação permaneceu.

Finalmente, coroando de vez o instituto conciliatório dentro da processualística civil, e de todo ordenamento jurídico brasileiro, a Lei 13.105/2015, instituiu o Código de Processo Civil, que teve o período de vacância de um ano sendo sua eficácia iniciada em março de 2016.

Logo em seu artigo 3º, §3º, trouxe a conciliação como Norma Fundamental do Processo Civil, elevou o antigo instituto que era tratado como política pública de resolução de conflitos, à norma fundamental replicando os próprios princípios e valores da própria CF. Portanto, desta forma, a política conciliatória entrou de vez no ordenamento jurídico nacional.

Após análise dos marcos temporais e históricos do instituto da conciliação e mediação passa-se a analisar a Resolução 125 do CNJ e o novo paradigma da solução pacífica dos conflitos.

2.4 A Resolução 125 do CNJ e o novo paradigma da solução consensual

Conforme demonstrado pela análise legislativa anteriormente, a conciliação foi aos poucos sendo aceita e inserida na legislação brasileira. Entretanto, seu ápice foi alcançado no ano de 2010, com publicação da Resolução 125/2010⁸ do CNJ.

O CNJ, incluído no ordenamento jurídico por meio de Emenda Constitucional 45 de 2004, foi criado para aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que tange ao controle e à transparência administrativa e processual.

É um órgão que faz parte do Poder Judiciário, conforme o art. 92, I-A, da Carta Magna; é independente, apesar de suas organizações, funções e atribuições estarem dispostas na Seção II-Do Supremo Tribunal Federal da CF e recebe reclamações da população em geral contra os serviços, órgãos, membros ou servidores do Judiciário.

⁸ Resolução dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Dentre as funções já descritas, a Emenda Constitucional 45 levou à Lei Maior as atribuições deste órgão, organizadas no artigo 103, CF/88:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - rever de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa (BRASIL, Artigo 103, CF/88)

Dotado de uma de suas funções, o CNJ elaborou uma resolução que dispunha sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. A Resolução n. 125 de 29 de novembro de 2010 entende a conciliação e a mediação, não mais como um meio alternativo de solução de conflito, mas sim como uma forma de tratamento mais adequada para a resolução desses conflitos.

A Resolução 125 do CNJ foi imprescindível para a mudança judiciária e social acontecer, para isso, a resolução incentiva e aperfeiçoa os mecanismos consensuais de solução de litígios, além de criar órgãos especializados, fornece capacitação em conciliação e mediação para servidores e magistrados do Poder Judiciário e atua junto aos entes públicos e grandes litigantes de modo a estimular a autocomposição. (Art. 6º da Res. 125/2010 CNJ).⁹

2.5 O CPC de 2015, o paradigma da consensualidade e a Lei de Mediação.

Após a publicação da Resolução 125 do CNJ em 2010, várias outras legislações acompanharam essa nova dinâmica de solução de conflitos.

Uma das mudanças mais importantes e impactantes no cenário jurídico nacional, a publicação do Código de Processo Civil Brasileiro, Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015, elevou a conciliação e mediação à norma fundamental do Processo Civil.

No mesmo ano foi publicada a Lei da Mediação¹⁰, que coroou esse novo modo de solução de conflitos, legislando e regulamentando a mediação judicial e extrajudicial. Em

⁹ Art. 6º Para o desenvolvimento da rede referida no art. 5º desta Resolução, caberá ao Conselho Nacional de Justiça: (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020) II – desenvolver parâmetro curricular e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos para servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias, nos termos do art. 167, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015; (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

VIII - atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a conciliação, em especial nas demandas que envolvam matérias sedimentadas pela jurisprudência; (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16)

¹⁰ Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

consonância com a CF, com as normas fundamentais do CPC/2015 e incentivos para o desenvolvimento do paradigma da consensualidade no Brasil.

Conforme visto, essas duas leis são de suma importância para o Direito brasileiro, e pelo fato de serem bastante pertinentes ao direito notarial e registral foram analisadas pela doutrina especializada e estudos sobre o tema, o que torna ainda mais importante para esta pesquisa, conforme se depreende dos ensinamentos de Martha El Debs, Tabela e Professora que indica a relevância para a resolução de controvérsias no âmbito das serventias extrajudiciais por terem em seu propósito existencial a mitigação de conflitos, conforme se extrai de comentários à Lei 6.015/1973¹¹ pela doutrina (EL DEBS, 2022).

Note-se que o ano de 2015 foi significativo para os meios extrajudiciais de solução de conflitos nas serventias notariais e registrais. Oportuno transcrever dois artigos relevantes para a atividade extrajudicial no que tange à temática estudada, a saber:

Art. 175 CPC/2015. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica (BRASIL, Art. 175, Lei 13.105/2015, CPC/2015)

Art. 9º, Lei nº 13.140/2015. Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se (BRASIL, Art. 9º da Lei da Mediação, 2015).

Da leitura do dispositivo, extrai-se que são condições para o exercício da função da mediação extrajudicial apenas a confiança depositada pelas partes, a capacitação e imparcialidade. Sendo por essa razão que emito posicionamento e percebo a vocação dos delegatários para o exercício dessa atividade. Logo, a função de mediador de conflitos, de preventor de litígios, é inerente à atividade extrajudicial. Em outras palavras, pode-se afirmar com certeza que a mediação e a conciliação estão no gene, na identidade da atividade notarial e registral.

¹¹ Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências

Com a maestria que lhe é peculiar, Dr. Celso Fernandes Campilongo acrescenta que “o notário é essencialmente um mediador” (CAMPILONGO, 2014). Haja vista todos os princípios de regência da atividade notarial e registral, cabe destacar que essencialmente a busca pela pacificação social e o princípio da segurança jurídica são basilares das atividades notariais e autocompositivas, porque dependem, de modo imanente, da consensualidade.

Não obstante, urge destacar a importantíssima inovação legislativa prevista na Lei de Mediação, Lei nº 13.140/2015, que previu em seu artigo 42, expressamente a atribuição de os notários e registradores exercerem a mediação, nos seguintes termos:

Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências
(BRASIL, Art. 42, Lei 13140/2015, Lei de Mediação)

2.6 Incentivos do CNJ à Mediação e à Conciliação no âmbito das Serventias Extrajudiciais

Registre-se que os Provimentos 67, de 26 de março de 2018 e a Recomendação 28, todos do CNJ, serão analisados de forma a exemplificar a disrupção do paradigma do conflito e passagem com inúmeros incentivos para a construção da adequada resolução de litígios ao longo desta pesquisa, conforme ensinamentos extraídos de doutrinadores de direito notarial e registral (KUMPEL, 2021).

Passa-se, portanto, a analisar o acesso à justiça como Direito Humano e Fundamental, objeto de estudo com plena aderência à linha de pesquisa ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco.

Cabe destacar que o Estado brasileiro vem seguindo a Resolução ao Direito ao Desenvolvimento com edição de medidas que vão ao encontro a esse direito como a Resolução 125 do CNJ que inaugura a preocupação de implementação de uma política de solução não contenciosa de conflitos, o Código de Processo Civil, a Lei da Mediação, os Provimentos 67/2018 e Recomendação 28/2018 do CNJ¹² (BRASIL, 2018).

¹² Recomenda aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania (CEJUSCs).

Não obstante, cabe destacar que a referida Recomendação 28/2018 do CNJ busca incentivar os tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania (CEJUSCs), promovendo a cultura da consensualidade em consonância com os resultados propositivos no relatório de estudos empíricos (USP, 2019).

Conforme se depreende do artigo 236 da CF/88, a supracitada Recomendação 28/2018 prevê em seu artigo 3º que “Os procedimentos de conciliação e de mediação realizados nos CEJUSCs instalados nos serviços notariais e de registro em virtude do convênio objeto desta recomendação serão fiscalizados pela CGJ e pelo juiz coordenador do CEJUSC da jurisdição a que o serviço notarial e de registro estiver vinculado.” (CNJ, 2018). Não obstante, não haver subordinação dos serviços extrajudiciais, existe fiscalização, tendo em vista que os titulares desempenham por delegação do poder público (RIBEIRO, 2009).

O Provimento 67 publicado pelo CNJ em 26 de Março do ano de 2018 o qual dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil, possível pela atribuição e competência da Corregedoria Nacional de Justiça de expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro, conforme Art 92, I-A, CF¹³ (BRASIL, 1988)

Cabe relevante destaque a consideração do referido Provimento a incumbência do CNJ de consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios e igualmente a efetividade da conciliação e da mediação como instrumentos de pacificação social, solução e prevenção de litígios (CNJ, 2018).

Tendo em vista a extensão territorial do Brasil, o CNJ, dada a necessidade de organizar e uniformizar as normas e procedimentos afetos aos instrumentos de resolução adequadas de conflitos, especialmente, a conciliação, a mediação e a outros métodos consensuais de solução de conflitos, a serem prestados, de forma facultativa, no âmbito dos serviços notariais e de registro editou e publicou o Provimento 67 em 2018 o qual é de grande importância para o desenvolvimento desta Dissertação e toda cultura da consensualidade no Brasil (CNJ, 2018).

Não obstante, o CNJ promova o entendimento como uma das principais políticas públicas a serem incentivadas em âmbito nacional, já no artigo 2º do Provimento há esclarecimento que os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de

¹³ Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário: I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

registro serão facultativos e além de observar os requisitos previstos no referido Provimento 67, sem prejuízo do disposto na Lei n. 13.140/2015, Lei da Mediação (BRASIL, 2015).

Seguindo o entendimento da Recomendação 28/2018 do CNJ, o artigo 5º do Provimento 67¹⁴, igualmente prevê a fiscalização dos Procedimentos de soluções extrajudiciais de conflitos sob a fiscalização do Poder Judiciário, especificamente pela pela Corregedoria Geral de Justiça Estadual e pelo Juiz Coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da jurisdição, apesar de não existir uma subordinação, conforme já anteriormente citado pela previsão do artigo 236 da CF, o que se depreende do artigo 5º é o princípio da não inafastabilidade ao Poder Judiciário e também uma garantia da legitimação dos procedimentos a serem conduzidos nas Serventias a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro (CNJ, 2018).

Prosseguindo na análise do Provimento 67, CNJ, o artigo 6º prevê garantia que os conciliadores e mediadores deverão cumprir o requisito de formação em curso para desempenhar as respectivas funções observadas diretrizes curriculares previstas na Resolução 125/2010 ofertadas pelas escolas judiciais ou instituições formadoras de mediadores judiciais para garantir o profissionalismo e a competência desses agentes que irão atuar com soluções extrajudiciais de demandas da forma mais isonômica e responsável possível (CNJ, 2018).

Ademais, é autorizado aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios os quais poderão credenciar associações, escolas e institutos vinculados aos serviços extrajudiciais notariais e de registro não integrantes do Poder Judiciário para que realizem sob supervisão, o curso de formação, conforme §2º do artigo 6º¹⁵ (CNJ, 2018).

Ainda mais, a cada período de dois anos os mediadores e conciliadores atuantes nas serventias extrajudiciais deverão realizar novo curso de formação e aperfeiçoamento em mediação e conciliação, como forma de comprovar a permanência da formação desses profissionais conforme §3º do artigo 6º¹⁶ (CNJ, 2018).

¹⁴ Art. 5º Os procedimentos de conciliação e de mediação serão fiscalizados pela CGJ e pelo juiz coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da jurisdição a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro.

¹⁵ § 2º Os tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios poderão credenciar associações, escolas e institutos vinculados aos serviços notariais e de registro não integrantes do Poder Judiciário para que realizem, sob supervisão, o curso de formação mencionado no caput deste artigo, desde que respeitados os parâmetros estabelecidos pela Resolução ENFAM n. 6/2016.

¹⁶ § 3º Os conciliadores e mediadores autorizados a prestar o serviço deverão, a cada 2 (dois) anos, contados da autorização, comprovar à CGJ e ao NUPEMEC a que estão vinculados a realização de curso de aperfeiçoamento em conciliação e em mediação.

A observância de regras nos procedimentos extrajudiciais de resolução de conflitos é adstrita ao princípio da legalidade, conforme determina o Artigo 7º do Provimento 67¹⁷, que aos conciliadores e mediadores é obrigatório observar os princípios e regras previstos na Lei n. 13.140/2015, no Código de Ética de Conciliadores e Mediadores e no Novo Código de Processo Civil, especialmente o Artigo 166 o qual dispõe expressamente que a conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada (BRASIL, 2015).

Em consonância com a legislação pátria citada anteriormente, CPC/2015, além dos referidos princípios recebe, igualmente, destaque o princípio da confidencialidade no artigo 8º do Provimento 67¹⁸, CNJ, salvo as exceções previstas no artigo 30 e 31 da Lei 13.140 de 2015, Lei da Mediação, o qual transcrevo pela relevância dos dispositivos:

Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação. § 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando: I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito; II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação; III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador; IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação. § 2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial. § 3º Não está abrigada pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública. § 4º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Art. 31. Será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão

¹⁷ Art. 7º O conciliador e o mediador observarão os princípios e regras previstos na Lei n. 13.140/2015, no art. 166 do CPC e no Código de Ética de Conciliadores e Mediadores (Anexo III da Resolução CNJ n. 125/2010).

¹⁸ Art. 8º Toda e qualquer informação revelada na sessão de conciliação ou mediação será confidencial, salvo as hipóteses do art. 30 da Lei n. 13.140/2015.

privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado. (BRASIL, Lei 13.140, 2015)

Incumbe realizar destaque que as exceções ao princípio da confidencialidade são a ocorrência de crime de ação penal pública, inserida no § 3º do artigo 30 da Lei 13.140 de 2015, enquanto que no artigo 31 há exceção à confidencialidade quando há expressa autorização para a revelação do dado. Inclusive o Provimento complementa que não há confidencialidade, quanto à prestação de informações para Administração Pública tributária.

Além das regras para preservação da confidencialidade aos conciliadores e mediadores, cabe destacar que todas as partes envolvidas nas soluções extrajudiciais de conflitos, prepostos, advogados, assessores técnicos e outras pessoas que tenham participado direta ou indiretamente também deverão observar essa garantia ao procedimento, conforme §1º do artigo 8º; do Provimento 67 do CNJ¹⁹ (CNJ, 2018)

Como requisitos de preservação da imparcialidade e isonomia dos profissionais, mediadores e conciliadores, serão aplicadas as regras de impedimento e suspeição presentes no CPC/2015, nos arts. 148, II²⁰, 167, § 5º²¹, 172²² e 173²³ do CPC e 5º a 8º da Lei n. 13.140/2015, e ainda quando forem constatadas tais circunstâncias, há o dever de informar aos envolvidos, devendo ser interrompida a sessão.

Sendo imprescindível, dada a relevância das normas, destacar as disposições da Lei 13.140/2015, a Lei de Mediação, nesse sentido que se aplicam ao mediador as mesmas hipóteses legais de impedimento e suspeição do juiz, conforme determina o artigo 5º²⁴ da norma enquanto que no artigo 8º²⁵ há a equiparação a servidor público, para os efeitos da legislação penal. Acertadamente, ao nosso modesto entendimento em razão da prática profissional notarial e registral.

Não obstante a análise perfunctória do Provimento 67, CNJ, o artigo 10 determina que podem participar das sessões de conciliação e de mediação como requerentes ou requeridos as

¹⁹ Art. 8º, § 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao conciliador, ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas que tenham, direta ou indiretamente, participado dos procedimentos.

²⁰ Art. 148. Aplicam-se os motivos de impedimento e de suspeição: II - aos auxiliares da justiça;

²¹ Art. 167, § 5º Os conciliadores e mediadores judiciais cadastrados na forma do caput, se advogados, estarão impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que desempenhem suas funções.

²² Art. 172. O conciliador e o mediador ficam impedidos, pelo prazo de 1 (um) ano, contado do término da última audiência em que atuaram, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

²³ Art. 173. Será excluído do cadastro de conciliadores e mediadores aquele que: I - agir com dolo ou culpa na condução da conciliação ou da mediação sob sua responsabilidade ou violar qualquer dos deveres decorrentes do art. 166, §§ 1º e 2º ; II - atuar em procedimento de mediação ou conciliação, apesar de impedido ou suspeito

²⁴ Art. 5º Aplicam-se ao mediador as mesmas hipóteses legais de impedimento e suspeição do juiz.

²⁵ Art. 8º O mediador e todos aqueles que o assessoram no procedimento de mediação, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, são equiparados a servidor público, para os efeitos da legislação penal.

pessoas naturais absolutamente capazes, as pessoas jurídicas e os entes despersonalizados a que a lei confere capacidade postulatória.

Logo, atualmente, resta incontestado que as pessoas jurídicas de direito público podem participar dos procedimentos de resolução de demandas no âmbito extrajudicial, haja vista que além do dispositivo supracitado há também o artigo 1^o²⁶ da Lei 13.140 que dispõe expressamente que a referida Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (KUMPEL, 2021).

Sendo inclusive objeto de análise em Capítulo próprio na Lei 13.140, a partir do Artigo 32 até o artigo 40, tudo em consonância com os preceitos da Resolução 125, Recomendação 28 e Provimento 67 do CNJ no intuito de promover a celeridade e segurança jurídica atinente aos procedimentos de resoluções de conflitos extrajudiciais (USP, 2019).

Anteriormente, houve debate superado quanto a aplicação dos institutos extrajudiciais sobre a transação de objeto de direitos indisponíveis, ocorre que o artigo 12 do Provimento 67, publicado pelo CNJ prevê que tanto os direitos disponíveis quanto os indisponíveis, desde que admitam transação, poderão ser objeto de conciliação e de mediação, o qual poderá versar sobre todo o conflito ou parte dele (USP, 2019).

Não obstante, quanto aos direitos indisponíveis, mas transigíveis, há procedimento de verificação de requisitos o qual exige-se a homologação em juízo, mas considera-se um grande avanço, tendo em vista que as partes podem transigir de forma mais célere além de proporcionar a cultura do consenso e da autocomposição; conforme prevê os artigos 12, §1^o²⁷ do Provimento 67/2018 do CNJ, na forma do art. 725, VIII, do CPC e do art. 3^o, § 2^o, da Lei n. 13.140/2015 (USP, 2019).

Sendo de cumprimento obrigatório, a hipótese do parágrafo §1^o, o cartório deverá encaminhar ao juiz corregedor permanente competente da fiscalização da serventia os seguintes documentos: o termo de conciliação ou de mediação, os documentos que instruíram o procedimento e no caso de homologação, em momento posterior, será realizada a entrega do termo homologado diretamente às partes; tudo conforme o §2^o do artigo 12 do Provimento 67.

Importantíssimo acréscimo na Lei da Mediação, 13.140/2015, em seu artigo 42, previu a aplicabilidade da referida Lei, possibilidade e relevância da aplicação de outras formas

²⁶ Art. 1^o Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

²⁷ Art. 12. Os direitos disponíveis e os indisponíveis que admitam transação poderão ser objeto de conciliação e de mediação, o qual poderá versar sobre todo o conflito ou parte dele.

§ 1^o A conciliação e a mediação que envolvam direitos indisponíveis, mas transigíveis, deverão ser homologadas em juízo, na forma do art. 725, VIII, do CPC e do art. 3^o, § 2^o, da Lei n. 13.140/2015.

consensuais de resolução de conflitos no âmbito das serventias extrajudiciais, enquanto que o artigo 13 do Provimento 67 dispõe sobre a facultatividade e livre escolha das partes para requerer conciliação ou mediação podendo ser dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro de acordo com as respectivas competências (USP, 2019).

Acredito que o legislador agiu acertadamente, conforme entendimento do Professor Kumpel e em razão da prática profissional notarial e registral, porque determina ser de inteira responsabilidade dos requerentes as informações prestadas às serventias notariais e de registro, tendo em vista que pelo princípio da rogação ou instância, imprescindível ao direito notarial, não se deve sobrepor à segurança jurídica, sendo possível haver recusa à instrumentalização e prática de atos, quando constatada ilegalidade (KUMPEL, 2021).

Estando os procedimentos de verificação em conformidade nas hipóteses elencadas nos incisos do artigo 14 do Provimento 67, sendo essas: qualificação do requerente, em especial, o nome ou denominação social, endereço, telefone e e-mail de contato, número da carteira de identidade e do cadastro de pessoas físicas (CPF) ou do cadastro nacional de pessoa jurídica (CNPJ) na Secretaria da Receita Federal, conforme o caso; dados suficientes da outra parte para que seja possível sua identificação e convite para os procedimentos extrajudiciais de resolução de conflitos; a indicação de meio idôneo de notificação da outra parte; narrativa sucinta do conflito e, se houver, proposta de acordo; outras informações relevantes, a critério do requerente, tudo, conforme requisitos legais para garantir o alcance da consensualidade de todas as partes (EL DEBS, 2021).

Após a conferência de toda a Documentação apresentada, de forma imediata, como garantia da celeridade procedimental da extrajudicialização dos conflitos a serem solucionados no âmbito das serventias extrajudiciais haverá designação de imediato de data e hora pelo serviço notarial ou de registro o qual foi protocolado o requerimento para a realização da sessão de conciliação ou de mediação o qual dará ciência dessas informações ao apresentante do pedido sendo dispensada a notificação do requerente, conforme artigo 18 do Provimento 67²⁸, CNJ (CNJ, 2018)

Adiante com o propósito de de notificar a parte requerida, prevê o artigo 19º do Provimento 67²⁹ que a notificação do requerido será realizada por qualquer meio idôneo de comunicação, devendo ocorrer preferencialmente por meio eletrônico, inclusive WhatsApp,

²⁸ Art. 18. Ao receber o requerimento, o serviço notarial ou de registro designará, de imediato, data e hora para a realização da sessão de conciliação ou de mediação e dará ciência dessas informações ao apresentante do pedido, dispensando-se a notificação do requerente.

²⁹ Art. 19. A notificação da parte requerida será realizada por qualquer meio idôneo de comunicação, devendo ocorrer preferencialmente por meio eletrônico, por carta com AR ou notificação por oficial de registro de títulos e documentos do domicílio de quem deva recebê-la.

por carta com AR ou notificação por oficial de registro de títulos e documentos (RTD) do domicílio do requerido que deva recebê-la (CNJ, 2018).

Caberá ao serviço notarial ou de registro no qual foi protocolado o procedimento de conciliação ou mediação informar ao requerente os meios idôneos de comunicação permitidos e seus respectivos custos. Sendo responsável o requerente para arcar com o custo da notificação; entretanto, caso seja realizada por meio eletrônico, não haverá cobrança, acertadamente a Doutrina se baseia no princípio da menor onerosidade ao usuário do serviço extrajudicial (EL DEBS, 2021).

Cabendo destaque para o princípio da menor dispendiosidade ao usuário para prática dos atos conforme leciona a melhor doutrina do direito notarial e registral (KUMPEL, 2021), inclusive há previsão no Provimento para que o custo do envio da carta com Aviso de Recebimento não poderá ser superior ao praticado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) e o custo da notificação por oficial de registro de títulos e documentos será o previsto na tabela de emolumentos aprovada na legislação estadual de regência (CNJ, 2018).

Percebe-se o diálogo da atividade notarial e registral com o CPC pela multiplicidade de opções para convocação, não obstante, haver a possibilidade de realização da entrega de carta convite por meio do serviço público, EBCT, também está autorizado aos serviços notariais e registrais praticar o convite por meio de aplicativos de mensagens instantâneas eletrônicas, facilitando o procedimento, conforme se depreende do artigo 1º do Provimento 97³⁰ do CNJ e dos ensinamentos do Professor Roberto Paulino (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2016).

Entretanto, torna-se imprescindível destacar o posicionamento crítico de João Luiz Lessa Neto que ressalta sobre o CPC/2015: “Trata-se de uma mudança de grande envergadura em todo o funcionamento do sistema de justiça civil brasileiro. É uma mudança de concepção, que reclama uma mudança na estrutura funcional e física dos fóruns e tribunais brasileiros e que, igualmente, requer uma modificação cultural e de formação dos operadores jurídicos” (NETO, 2015).

Igualmente, concordo com o exposto por Neto no sentido de que a sociedade brasileira, especialmente os juristas, ainda precisam desenvolver o aspecto consensual dos

³⁰ Art. 1º O Tabelião de Protesto de Títulos ou o responsável interino pelo expediente com a competência territorial definida no §1º, do art. 3º do Provimento n. 87, de 11 de setembro de 2019, da Corregedoria Nacional de Justiça, poderá utilizar meio eletrônico ou aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de voz para enviar as intimações, quando disponível os respectivos dados ou o endereço eletrônico do devedor, caso em que a intimação será considerada cumprida quando comprovada por esse mesmo meio a entrega no referido endereço. (redação dada pelo Provimento n. 136, de 30.9.2022)

procedimentos extrajudiciais para soluções de controvérsias, com propósito em buscar com evidência os benefícios sociais do alcance da consensualidade (NETO, 2015).

2.7 O Acesso à Justiça, desenvolvimento econômico, social e sustentável proporcionado no âmbito das serventias extrajudiciais

Grandes desafios devem ser enfrentados para alcançar o desenvolvimento econômico, social e sustentável especialmente de forma globalizada e sustentável para tanto a Administração Pública e o setor privado, incluído neste último as empresas contratadas pela Administração Pública e as Serventias Extrajudiciais, estão vinculadas aos princípios e deveres que lhe são conferidos pela CF, especialmente para este último, no artigo 170³¹ e seguintes da Carta Magna, que impõem deveres para cumprir com suas responsabilidades e funções sociais e solidárias (CF, 1988).

Dessa forma, o título constitucional da ordem econômica que visa regular o setor privado o potencializa, entretanto, simultaneamente, atribui ao setor privado a necessidade de promover a soberania nacional, a propriedade privada, as funções sociais da propriedade e das empresas, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a proteção do meio ambiente, reduz desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país (CF, 1988).

Neste sentido, conforme será depreendido da pesquisa, a Administração Pública, essencialmente, e o setor privado são instrumentos basilares do sistema de desenvolvimento social, sobretudo do desenvolvimento voltado à sustentabilidade, conforme preceitua a CF. Percebe-se que as medidas que o Estado juntamente com sua população devem tomar para que essa mudança de paradigma ocorra de forma eficaz e indistinta estão intimamente ligadas à resolução (CABRAL, 2013)

Após a análise detalhada e pormenorizada da evolução histórica com foco nas soluções extrajudiciais, sobretudo sob o prisma da função social e sustentável das resoluções

³¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

de conflitos, passamos a analisar o acesso à justiça como fonte de desenvolvimento humano e social, especialmente nas serventias extrajudiciais, conforme doutrina (EL DEBS, 2019).

Evidenciando, especialmente, a aderência do Programa de Pós-Graduação em Direito na qual a pesquisa da Universidade Católica de Pernambuco está adstrita ao desenvolvimento social, conforme demonstrado anteriormente, os Direitos Humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição (CABRAL, 2013).

Incluem-se o direito à vida e à liberdade de opinião e expressão, ao direito ao trabalho e à educação, ao acesso à justiça, à saúde, à moradia digna entre outros direitos que levam ao próprio direito ao desenvolvimento regional e cumprimento dos direitos sociais (CF, 1988).

Assim sendo, o CNJ por intermédio da Resolução 125 (CNJ), implantou no sistema Judiciário brasileiro a Política Pública Judiciária de resolução de conflitos por intermédio da Conciliação e da Mediação como forma de facilitar o acesso à justiça a todos, no intuito de que nenhum cidadão tenha cerceado o seu direito de ter o acesso a efetiva decisão justa sobre suas demandas (CABRAL, 2013).

Dentre os importantes pilares desta Resolução, menciona-se a mudança do paradigma de serviços judiciários, fazendo-os abrangentes também nos mecanismos de solução consensual de conflitos de interesses, sendo certo que a Resolução 125 do CNJ afirma expressamente que é assegurado: “a todos o direito à solução dos conflitos pelos meios adequados à sua natureza e peculiaridade” (GOMMA, 2015)³², incumbindo aos órgãos judiciários, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer mecanismos, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

Ademais, assegurou também serviços de qualidade, exigindo que os mediadores e conciliadores sejam devidamente capacitados e treinados. Determinou-se a centralização dos serviços de conciliação, mediação e orientação, no Centro de Resolução de Conflitos e de Cidadania (CEJUSC), aperfeiçoando-se permanentemente as práticas e controle de avaliação mediante organização e banco de dados de cadastro de Mediadores e Conciliadores (USP, 2019).

Desta forma, após a efetiva e correta implementação da Resolução 125, almeja-se a atualização do conceito de acesso à justiça, tornando-se não mais mero acesso aos órgãos judiciários, e sim acesso à ordem jurídica justa (CABRAL, 2013).

³² Apesar da obra “Mediação Judicial” sobre a Coordenação de André Gomma ser destinada ao curso de aperfeiçoamento para Mediadores Judiciais ministrado pelo CNJ, as premissas fundamentais se aplicam, igualmente, à Mediação Extrajudicial no âmbito das serventias.

Esta nova regra processual vem assegurar um novo sistema multiportas na busca da pacificação dos conflitos a fim de que outros meios alternativos ao Poder Judiciário, como a mediação e a conciliação, sejam buscados pelos operadores do Direito, antes se instaurar uma demanda que verse sobre direitos transigíveis (LESSA, 2015)

Estes métodos se caracterizam, basicamente, por serem autocompositivos, ou seja, não se busca num terceiro a solução do conflito, ao contrário, devolve-se as partes o diálogo e o poder de negociação, por meio do estímulo e do auxílio dos mediadores e conciliadores, profissionais dotados de neutralidade e capacitados para favorecer a busca do consenso, capacitação esta que é uma das hipóteses previstas na pesquisa empírica do CNJ para reduzir a litigância (USP, 2019).

E neste aspecto se diferem da arbitragem, outro método também alternativo ao Poder Judiciário, mas que, assim como a jurisdição estatal, é heterocompositivo, onde as partes elege um terceiro para "julgar" o conflito, favorecendo à mesma política implantada há séculos, quando o Estado passou a intervir nos conflitos de modo impositivo, surgindo o processo judicial (CABRAL, 2013).

O objetivo da resolução não é resolver a crise de desempenho da justiça, que impede o desenvolvimento da sociedade, e do próprio ser humano, nem reduzir o monumental acervo de processos do judiciário, de mais de 80 milhões de processos, e sim o de dar tratamento adequado aos conflitos de interesses (GOMMA, 2015).

Certamente, com a maior utilização dos mecanismos consensuais, muitos processos se solucionarão com maior brevidade, e esse resultado é um na decorrência direta da correta política de tratamento dos conflitos de interesses, e não seu objetivo imediato (USP, 2019).

Outro fator de desenvolvimento proporcionado pela Resolução 125/2010 do CNJ, é a transformação da sociedade brasileira, com o prevaletimento da cultura da pacificação, em vez da hoje dominante cultura da sentença (USP, 2019).

É certo que essa nova mudança de paradigma ao criar essa cultura da pacificação irá desafogar o sistema judiciário, que refletirá automaticamente na economia do país, uma vez que toda demanda levada ao judiciário tem seu valor econômico agregado (USP, 2019).

Sendo assim, o acesso à Justiça proporcionado pelo novo sistema de resolução de conflitos implementado pelo CNJ, além de assegurar um direito humano essencial que se traduz na aproximação do cidadão à justiça, traduz também garantias de implementação dos direitos sociais, conforme leciona a doutrina sobre mediação e acesso à justiça (CABRAL, 2013).

2.8 Considerações quanto à aplicação dos institutos extrajudiciais

Conforme mencionado anteriormente, este capítulo examina o acesso à justiça em suas acepções jurídica, histórica e social e as repercussões no desenvolvimento econômico e sustentável permitidas pela instrumentalização jurídica.

Nesse caminho, provar que o acesso à justiça é uma forma de concretizar a efetivação dos direitos, sobretudo, o direito ao desenvolvimento e, por extensão, o direito à efetiva prestação de direitos sociais, soluções de demandas. Considerar esta via como meio de acesso à justiça e desenvolvimento nacional, inclusive pela via extrajudicial, por meio da implementação de políticas extrajudiciais como a conciliação e a mediação (CABRAL, 2013).

Desta forma, chega-se à consideração que a conciliação e a mediação no âmbito das serventias extrajudiciais são formas de acesso à justiça que ainda são subutilizadas, mas de extrema importância e, portanto, um direito inerente ao ser humano tanto individual como universal, bem como um direito ao desenvolvimento social e ao desenvolvimento econômico.

No próximo capítulo é realizada análise jurídica por meio da revisão bibliográfica da de que a evolução na sociedade é, na maioria dos casos, mais célere do que a evolução legislativa, portanto, a partir dos princípios da constitucionalização do direito público, busca-se demonstrar que é essencial transformações por meios diversos da legislação, por meio da aplicação dos princípios da consensualidade, promovidos no Novo Código de Processo Civil e pelos Provimentos do CNJ e do TJPE na busca da efetivação do acesso à justiça no âmbito das serventias extrajudiciais (RIBEIRO, 2009).

CAPÍTULO 3 - SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO INSTRUMENTOS PARA SOLUÇÕES CONSENSUAIS DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 MODALIDADES DE CARTÓRIOS EXISTENTES NO BRASIL

Este Capítulo tem por escopo analisar os métodos autocompositivo no âmbito dos Cartórios Extrajudiciais como modalidade adequada a alternativa do Poder Judiciário para resolução de conflitos e de Acesso à Justiça, legitimação de direitos humanos para a sociedade, além do fomento de aplicabilidade de Políticas Públicas nestas Instituições jurídicas com assento constitucional.

O acesso à justiça é dever fundamental para todo Estado Democrático de Direito que tenha a dignidade da pessoa humana na posição de destaque de princípio fundamental com relevo constitucional, tendo em vista que é por meio do acesso à justiça que se efetivam outros direitos fundamentais.

Ademais, é na consagração do acesso à justiça que o exercício da cidadania plena tem rotineiramente um dos seus maiores obstáculos, haja vista as várias restrições que se opõem ao direito das pessoas que não possuem certidões ou documentos de identidade, por conseguinte acesso aos direitos fundamentais constitucionais.

Em virtude das dificuldades de acesso e até mesmo pelo distanciamento físico do Poder Judiciário das residências dos jurisdicionados, por meio da Legislação pátria restou consagrado a tendência de promover o acesso à justiça no âmbito das serventias extrajudiciais, haja vista que os cartórios com previsão expressa no artigo 236 da CF, tem, especialmente, uma maior distribuição e presença nos municípios permitindo que diversos casos práticos sejam solucionados de forma mais célere e eficiente, além de contribuir para a desobstrução do Poder Judiciário.

Cabe destaque para a análise da extraordinária característica da capilaridade dos cartórios no Brasil que possibilitam a abertura dos primeiros caminhos para a cidadania, tendo em vista os convênios e provimentos emanados pelo CNJ para emissão de Certidões de Nascimento já constando o Cadastro de Pessoa Física; beneficiando milhares de cidadãos em todo o país.

Em toda cidade, por mais afastada que seja, haverá um cartório prestando atendimento aos cidadãos, seja nos mais metropolitanos ou nos mais distantes dos 5.570 Municípios existentes no país com dimensões continentais. Conforme os comandos da Carta

Magna, os cartórios são providos por profissionais com formação em Direito e aprovados em concurso público de provas e títulos. Ademais, os cartórios brasileiros adotam o modelo latino de notariado, por tal razão contam com o atributo da Fé Pública, ou seja, a prática dos atos é realizada por um Profissional que detém presunção juris tantum de veracidade; garantindo segurança jurídica.

Aprofundado o tema das múltiplas dimensões do Acesso à Justiça e pela polissemia significativa do termo é imprescindível destacar que os Cartórios promovem ações de cunho social que combatem o sub-registro civil e que permitem a efetivação dos mais básicos direitos fundamentais da população, tais como a cidadania e o exercício efetivo dos direitos da personalidade; cabendo citar: nome e o reconhecimento da filiação.

Portanto, por meio do acesso à justiça que é proporcionado nos Cartórios de todo o Brasil é efetivada a desburocratização dos serviços públicos com a consequente prestação estatal garantindo amplo acesso aos cidadãos nos Registros Cíveis das Pessoas Naturais a todos indistintamente.

Inicialmente, é preciso destacar a previsão dos cartórios extrajudiciais insculpida na CF de 1988, no âmbito do artigo 236 o qual prevê que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Legitimamente existentes no Brasil e no mundo.

Em seguida, é imperioso fazer breve digressão sobre as modalidades existentes de serventias extrajudiciais, ou cartórios, existentes na legislação pátria. Torna-se imprescindível esclarecer que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por outorga de delegação do Poder Público; Tribunais de Justiça Estaduais.

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

Feitos tais esclarecimentos, é indispensável destacar que a atuação dos tabeliães e registradores é abordada em Lei que regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário; qual seja a Lei 8.935 do ano de 1994 (BRASIL, Lei 8.935, Estatuto dos Notários e Registradores, 1994)

Cabe salientar a importância da referida lei, citada no parágrafo anterior, nomeada de Estatuto dos Notários e Registradores, a Lei 8.935 de 1994 regulamentou o artigo 236 da CF dispondo sobre os serviços notariais e de registro, sendo relevantíssima sua normatização para o ordenamento jurídico nacional na matéria relacionada aos cartórios.

Na referida Lei 8.935 encontra-se a conceituação de Notários, ou tabeliães, e oficiais de registro, ou registradores, os quais são profissionais do direito, dotados de fé pública, que recebem a atribuição por meio de delegação do exercício da atividade notarial e de registro, após regular aprovação em concurso público.

Seguindo na análise da referida Lei é importante distinguir, didaticamente, as diferentes espécies de serventias extrajudiciais, sendo essas: os tabelionatos de notas, tabelionatos e oficiais de registro de contratos marítimos, tabelionatos de protesto de títulos, oficiais de registro de imóveis, oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas e oficiais de registro de distribuição.

De início, seguindo a respectiva ordem de enumeração legal, cabe analisar os notários ou tabeliães de notas e suas competências: formalizar juridicamente a vontade das partes, tendo em vista que é considerado assessor imparcial de ambas as partes, pode lavrar escrituras e procurações públicas, lavrar testamentos públicos e aprovar cerrados observando exigências legais em busca da pacificação social.

Os tabeliães poderão, também, autenticar fatos, por meio da lavratura das atas notariais, em razão do princípio da fé pública todos os documentos elaborados pelos tabelionatos são providos de segurança jurídica e de presunção relativa de veracidade, sendo necessário prova em contrário para contestar a veracidade.

Conforme elencadas na Lei as atribuições dos tabelionatos de notas não dispõem de um rol taxativo, mas existem atos que serão praticados com exclusividade, a exemplo do: reconhecimento de firmas e autenticação de cópias.

Prosseguindo na distinção de cartórios há também os tabelionatos de protestos, regulados pela Lei 9.492 de 1997 a qual definirá competências, regulamentará os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívidas.

Nesta espécie de cartório ganha relevância a proposta da desjudicialização no tocante ao protesto de títulos de certidão de dívida ativa. Tendo em vista que ao primeiro artigo da Lei 9.492 fora acrescido o parágrafo único que incluiu entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Instrumento fundamental para promover a extrajudicialização de conflitos os quais demoram longos anos em processos no Poder Judiciário e geram entraves sociais. Neste ponto da Dissertação cabe destacar sugestão da inserção da conciliação e mediação nos tabelionatos de protestos das certidões de dívidas

ativas por se tratarem de dívida líquida, certa e exigível pelo credores, os Entes públicos, em face dos contribuintes antes da anotação do protesto.

Prosseguindo na distinção das diversas serventias extrajudiciais, cabe ressaltar a importância dos tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos, apesar de não existirem em todos os Estados do Brasil, analisada na Lei 7.652 de 1988 a qual autoriza qualquer tabelião de notas a lavrar escrituras públicas os atos relativos às promessas, cessões, compra e venda e outra qualquer modalidade de transferência de propriedade de embarcação sujeitas a registro.

Em seguida, relevantíssimo, destacar os ofícios de registro de imóveis os quais terão suas competências reguladas na Lei 6.015 de 1973 nos artigos 168 até 289 da referida Lei que atribui competências para registro de matrículas de imóveis em todo o Brasil proporcionando segurança jurídica aos proprietários e tendo força cogente para toda a sociedade, porque os direitos imobiliários sujeitos ao registro de imóveis são dotados de eficácia erga omnes, opostos a todos.

Enquanto que os ofícios de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas terão duas atribuições, mas sempre estarão vinculados ao mesmo cartório. Debate-se, doutrinariamente, que a atribuição do Registro de Títulos e Documentos é subsidiária e que realiza a conservação de títulos os quais não são atribuídos, por Lei, à sujeição de registro em outro cartório.

Ao passo que nos Registros Cíveis de Pessoas Jurídicas serão registrados os contratos, os atos constitutivos, os estatutos ou compromissos das sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, bem como o das fundações e das associações de utilidade pública, também, às sociedades civis que revestirem as formas estabelecidas nas leis comerciais, salvo as anônimas.

Em sequência a lei elenca os ofícios de registro cíveis das pessoas naturais e de interdições e tutelas, também chamados de ofícios da cidadania, recebendo as atribuições de realizar os registros dos atos de: nascimentos, casamentos, óbitos, emancipações, interdições, sentenças declaratórias de ausência, opções de nacionalidade e sentenças que deferirem a legitimação adotiva.

Cabe destacar que o referido ofício de registro civil de pessoas naturais também é muito importante para a extrajudicialização de conflitos, porque o provimento 63 do CNJ foi editado com o intuito de autorizar o reconhecimento voluntário de paternidade e maternidade socioafetiva, que será feito mediante averbação diretamente no RCPN.

Por último, a lei elenca os ofícios de registro de distribuição que existirão em alguns estados e farão o serviço de distribuir os títulos de protesto onde existir mais de uma serventia da mesma modalidade de tabelionato de protestos (KUMPEL, 2021).

4.2 ACESSO À JUSTIÇA NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Portanto, necessário destacar, diante de todas as informações trazidas neste Capítulo que o Direito Notarial e Registral tem contribuído, efetivamente, com medidas significativas para promover o atual paradigma da desjudicialização, impulsionado com a entrada em vigor no ordenamento jurídico brasileiro de diversas normas com alteração da ideologia adversarial para buscar soluções extrajudiciais de conflito no âmbito dos tabelionatos e ofícios de registros de todo o Brasil (CABRAL, 2013)

Ademais, os provimentos editados pelo CNJ estimulam a atuação integrativa dos cartórios brasileiros facilitando o exercício de direitos da população ao proporcionar o acesso à justiça dos cidadãos em todos os municípios onde existam cartórios os quais atuam como unidades extrajudiciais de soluções de conflitos que, anteriormente, seriam direcionados ao Poder Judiciário, doutrina especializada notarial trata sobre o tema (EL DEBS, 2019).

Logo, deve-se incentivar cada vez mais práticas de extrajudicialização aos Cartórios no Brasil, porque funcionam como instrumentos de pacificação dos conflitos jurídicos e integram a sociedade aos seus direitos basilares de cidadania com ainda mais capilaridade e alcance do que o Poder Judiciário, tendo em vista o alcance e presença das unidades de Cartórios com atribuições de Registro Civil seja nos mais metropolitanos ou nos mais distantes dos 5.570 Municípios existentes no Brasil (EL DEBS, 2019).

Portanto, para muitos nacionais e estrangeiros, com o Estado Democrático e garantidores de direitos consecutórios da República Federativa do Brasil, o primeiro contato com o acesso à justiça e a efetividade de direitos fundamentais garantidores de cidadania se dá por meio das atuações das diversas modalidades de Cartórios Extrajudiciais, seja nos casos de Registros Cíveis de Pessoas Naturais que garantem e efetivam a titularidade dos direitos da personalidade ou até mesmo nos Tabelionatos de Notas para os estrangeiros com o apostilamento de Haia de documentos internacionais(EL DEBS, 2019).

Resta incontestável a grande relevância das ações realizadas pelo sistema extrajudicial pátrio que desburocratiza e implementa novos paradigmas para a efetivação das ondas do acesso à justiça e viabilizam a aplicabilidade de políticas públicas da consensualidade, inclusive pelos incentivos à mediação e conciliação nas serventias

extrajudiciais para proporcionar o desenvolvimento econômico e social sustentável (EL DEBS, 2019).

Indubitavelmente, que incumbe a toda a sociedade a superação dos entraves de acesso à justiça para que o atingimento do propósito da efetividade de direitos, transformação social e celeridade na aplicação de decisões e menor onerosidade à população (EL DEBS, 2019).

Incumbe destacar que Cappelletti e Garth mencionam em seus estudos a necessidade de aplicação de medidas para se renovar o acesso à justiça, demonstrando-a que os métodos heterocompositivos, incluídos neles a decisão pelo Poder Judiciário, encontram-se em colapso, face às dificuldades prementes frequentemente narradas (CAPPELLETTI;GARTH, 1988)

Não obstante, torna-se relevantíssimo salientar entendimentos extraídos da obra "Extrajudicialização dos Conflitos de Trabalho", na qual o professor Fábio Túlio Barroso emite crítica fundamentada acerca do paradigma de privatização da jurisdição. Este modelo é questionado sob a perspectiva da Lei 9.307/1996, à luz das disposições legislativas vigentes anteriores à Lei 13.129/2015. O Doutrinador argumenta que, segundo as abordagens presentes na legislação, a extrajudicialização e o acesso à justiça poderiam, em certos aspectos, distanciar-se do jurisdicionado. Isso se deve à observação de que os procedimentos então delineados não proporcionariam a mesma acessibilidade que as propostas normativas em vigor (BARROSO, 2010).

Incluídas nas observações, é realizado destaque da necessidade de renovação acerca da assistência judiciária aos hipossuficientes o qual está relacionada ao obstáculo econômico do acesso à justiça; à representação dos interesses difusos em juízo e visa contornar o obstáculo organizacional do acesso à justiça e; o enfoque do acesso à justiça, detentora da concepção ampla de acesso à justiça a partir da inserção de técnicas processuais para dirimir as demandas sociais da população (EL DEBS, 2019).

Portanto, incluídos nestes entraves, estão a questão econômica tendo em vista o campo de atuação do processo e, igualmente, a qualidade da prestação jurisdicional efetivamente entregue. Sobre o tema, o Professor Alexandre Câmara destaca a necessidade de modificações ao acesso à justiça, com destaque:

1. obstáculo econômico - o acesso à justiça é caro. Para remover tal obstáculo era preciso criar mecanismos, e a primeira onda renovatória foi a criação da Assistência Judiciária (Lei nº.1.060/50);
2. campo de atuação do processo civil, que foi

criado para dirimir conflitos interindividuais. Art. 6º, CPC. A segunda onda renovatória foi a tutela dos interesses transindividuais: interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Hoje o Brasil tem o melhor sistema de proteção aos interesses difusos do mundo; 3. obstáculo da qualidade - a terceira onda renovatória costuma ser chamada de novo enfoque do acesso à justiça. É uma tentativa de reformular o sistema processual para garantir qualidade na prestação do serviço. (CÂMARA, 2002)

Tomando por base os posicionamentos doutrinários e legislativos do CNJ, fica nítido a imprescindibilidade de reforma do Poder Judiciário no tocante a disrupção para procedimentos não litigantes, destacando os serviços prestados pela atividade notarial, bem como a valorização dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos (CABRAL, 2013).

Diante desta notória demonstração de que a Justiça se encontra assoberbada de processos, ante os inúmeras dificuldades para gestão, torna-se imprescindível o incentivo da participação dos cartórios extrajudiciais e como instrumentos consensuais à litigiosidade do Poder Judiciário (CABRAL, 2013).

As transformações proporcionadas pelos métodos extrajudiciais de resolução de demandas podem ser justificadas em virtude de considerar a capilaridade dos Cartórios e necessidade do cumprimento do acesso à justiça para proporcionar a melhor prestação de serviço, com acessibilidade isonômica aos usuários, prezando pela eficiência, da economicidade, moralidade e da proporcionalidade na prestação realizada no âmbito das serventias extrajudiciais, atinentes aos princípios da legalidade, os princípios da supremacia do interesse público, eficiência, continuidade do serviço público e da segurança jurídica (EL DEBS, 2019).

Ademais é igualmente importante destacar que em uma sociedade de informacional torna-se imprescindível o acesso detalhado e prático aos orçamentos públicos, estendendo para a sociedade o controle das finanças públicas, inclusive o Tribunal de Contas de Pernambuco por meio de algumas medidas institucionais promove esse conceito, sob a plataforma Tome Conta sob domínio do TCE/PE (TCE/PE, 2022)

Não obstante, promove-se uma disrupção cultural sobre os gastos que os órgãos públicos, as obras públicas paralisadas produzem e formas eficazes de diminuição desses custos e até mesmo de melhor efetivação de direitos a partir da distribuição da função pública administrativa de fiscalização orçamentária (CABRAL, 2013).

Portanto, deve se considerar que na contemporaneidade, estão plenamente aptos para contribuir com a extrajudicialização dos conflitos inclusive envolvendo a Administração Pública, são os serviços notariais e registrais; os cartórios brasileiros (RIBEIRO, 2009).

Imprescindível a ponderação, que os serviços notariais e de registros são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, nos termos do artigo 236 da CF e seus parágrafos. Portanto, apesar da natureza jurídica das atribuições serem públicas, o exercício e prática dos atos são realizados pelos delegatários titulares de caráter privado, CF, *in verbis*:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. §1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. §2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. §3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses. (BRASIL. Art. 236, CF, 1988)

Importante destacar que as atividades prevista pelo Provimento 67 do CNJ, Provimento Conjunto 2/2019 do TJPE no âmbito das serventias, conciliatórias que já são desenvolvidas, dentro dos limites legais e que se mostram imprescindíveis para a pacificação social são legítimas e dotadas de segurança jurídica, além de mais céleres e econômicas, caso comparadas à litigiosidade inerente aos processos judiciais de jurisdição contenciosa, além de serem expressamente incentivadas pelos mais recentes estudos empíricos realizados em colaboração com a USP e o CNJ (USP, 2019).

Ademais, o Poder Legislativo, sobremaneira, realiza a distribuição de competências antes típicas das atividades judiciais aos cartórios extrajudiciais, sendo nomeada de reengenharia de jurisdição, conforme ocorre, nos últimos anos, cita-se por exemplo, no que diz respeito às hipóteses legislativas que atribuíram aos tabelionatos de notas a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensual desde que não havendo interesses de menores de idade pela Lei 11.441/2007; as realizações de retificações administrativas imobiliárias trazidas pela Lei 10.931/2004 e civis Lei 13.484/2017 (BRASIL, 2017a).

Além desses exemplos, no ano de 2022, foram introduzidas inúmeras inovações tais como a alteração extrajudicial do nome por vontade imotivada após atingida a maior idade inseridos na Lei 14.382/2022 que transformou sobremaneira a legislação atinente aos

Cartórios do Brasil. Entre tantos outros institutos extrajudiciais, previstos no CPC, Lei 13.105/2015, os quais têm readequado o tratamento de demandas pelo paradigma da consensualidade, conforme aprovação na melhor doutrina notarial (EL DEBS, 2022).

Em âmbito administrativo, inúmeros Provimentos do CNJ foram editados neste sentido. Como exemplo, foi realizada análise perfunctória do Provimento do CNJ nº 67/2018 que reconheceu a competência das serventias extrajudiciais para prática da mediação e conciliação, apenas tendo necessidade de homologação judicial, quando versar sobre direitos indisponíveis (LOUREIRO, 2021).

Ainda mais, diversamente do processo jurisdicional, é preciso mencionar a redução de custos com a demora inerente ao processo judicial sem contar o atingimento do propósito social com a celeridade das demandas sendo resolvidas pelos métodos autocompositivos no âmbito das serventias extrajudiciais, de acordo com os estudos empíricos (USP, 2019).

Não obstante, as atividades de conciliação e mediação serem, atualmente, opções de destaque no ordenamento jurídico nacional, pois com o intuito de prevenir processos morosos que emperram os processos judiciais envolvendo a principal litigante, a Administração Pública e consecução de obras públicas em todos os entes administrativos, alcança-se o resultado prático da demanda de forma mais célere e o destaque de maior relevância nos processos autocompositivos as soluções são propostas pelas próprias partes é de suas demandas, proporcionando pacificação social e satisfatividade jurídica (USP, 2019).

Além de que é um grande avanço social, tendo em vista que ao se retirar processos dos órgãos do Judiciário, busca-se diminuir o enorme quantitativo de demandas as quais necessitam ser analisadas por servidores públicos, portanto economia para as finanças públicas as quais podem ser melhor aplicadas para a consecução de efetivação de direitos sociais à população, tais como, destinados em áreas essenciais da saúde, educação, moradia e segurança pública. Conforme será demonstrado mais à frente nesta Dissertação, conforme o último Relatório diagnóstico, existem obras paralisadas somente no Estado de Pernambuco às quais somam R\$ 8,68 Bilhões de reais, conforme se evidencia a seguir na pesquisa realizada.

3.3 TECNOLOGIA A FAVOR DO ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Ademais, é possível garantir para as Comarcas mais remotas as quais decidam realizar os procedimentos de mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais serem materializadas a partir de escrituras públicas proporcionadas pelo Sistema do

E-notariado, próprio dos Cartórios que dispõe da atribuição de Tabelionato de Notas, em formato remoto pela rede mundial de computadores e com a segurança do *blockchain* (CABRAL, 2013).

Cabe destacar que após a aprovação pelo CNJ do Provimento nº 100/2020, é possível realizar no Brasil a prática e materialização de atos notariais de forma remota, por meio da plataforma e-Notariado a qual proporciona segurança jurídica e efeitos idênticos dos atos realizados de modo presencial nos Tabelionatos de notas. Ademais, todo ato notarial online contará com videoconferência entre os solicitantes e o tabelião de notas, sendo a assinatura das partes por meio de certificado digital; conforme regulamentação do CNJ.

Ademais a tecnologia *blockchain*, imprescindível ao Sistema E-notariado, corrobora para avanços sociais importantes, no entendimento do STJ, no favorecimento da segurança jurídica, celeridade, economicidade, conforme cita a Ministra Nancy Andriahi:

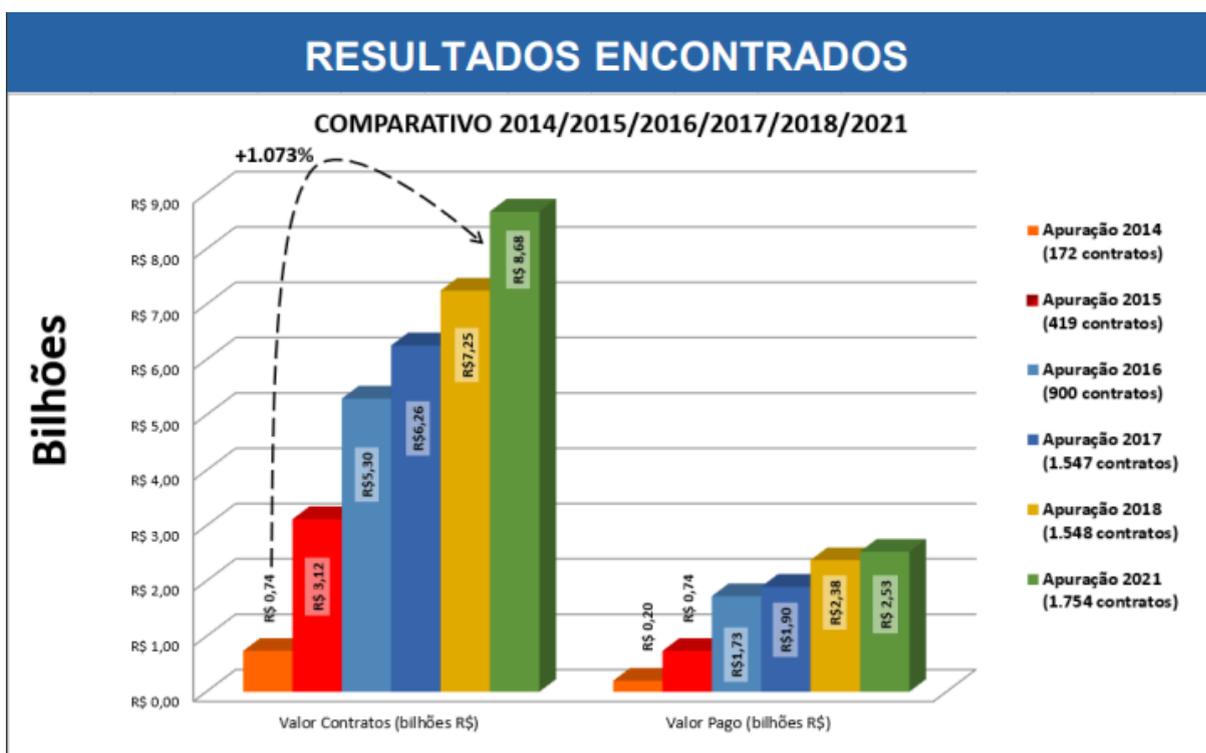
“O *blockchain* fornece, assim, segurança à rede, estando assentado em quatro pilares: i) segurança das operações, ii) descentralização de armazenamento, iii) integridade de dados e iv) imutabilidade de transações” Temos, em suma, uma rede descentralizada, com diversas camadas de segurança, cujo nível de solidez é incrivelmente robusto. Essa tecnologia, por exemplo, alterará imensamente o perfil das atividades cartorárias (notários e registradores). Vários cartórios brasileiros já usam *blockchain* para reconhecimento de firma. Milhares de documentos, no Brasil, já foram autenticados em *blockchain* (plataforma e-notariado). (STJ, REsp 1.885.201, Rel. Min. Nancy Andriahi, 3ª T, DJe 25/11/2021).

3.4 DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO

Como forma de exemplificar o estudo cita-se o relatório de obras suspensas no Estado de Pernambuco, elaborado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, TCE/PE, as quais aquelas que tiverem direitos disponíveis e indisponíveis, mas transigíveis, podem ser apreciadas e solucionadas no âmbito das serventias extrajudiciais de conflitos por meio dos instrumentos de resolução de conflitos autorizados pelo Provimento nº 67 do CNJ do ano de 2018, Leis 13.140 do ano de 2015, Leis 14.133 do ano de 2021 e pelo Provimento conjunto nº 02, de 20 de dezembro de 2019, editado pela Presidência e Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE).

Os dados para esta pesquisa foram extraídos do último relatório diagnóstico, divulgado no ano de 2022, realizado pelo Tribunal de Contas sobre obras paralisadas nos 184 municípios pernambucanos e nos órgãos do Governo do Estado compoendo para o levantamento como base os dados referentes às prestações de contas anuais das seguintes fontes: dados fornecidos pelos jurisdicionados por meio dos Mapas de Obras das Prestações de Contas Anuais 2020; dados dos diagnósticos anteriores até 2018; dados do programa “Tome Conta”; dados dos trabalhos realizados pelo corpo técnico do TCE-PE, em 2020/2021.

Gráfico 1 - Comparativo 2014/2015/2016/2017/2018/2021



Cabe ainda destacar que os referidos dados provenientes do Programa Tome Conta promovido pelo Tribunal de Contas de Pernambuco visa efetivar o direito à transparência de como os municípios, órgãos e entidades do Governo do Estado, Assembléia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas aplicam os recursos públicos.

Sendo assim o Tribunal de Contas de Pernambuco promoveu o aperfeiçoamento do Portal Tome Conta visando renovação e formas de facilitação do acesso do cidadão ao Portal, bem como incentivar o controle social, por meio da fiscalização do cumprimento de leis como a de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Transparência (LC 131/2009). Por meio da análise do Portal Tome Conta disponibilização de consultas avançadas e informações sobre receitas, despesas, fornecedores, obras públicas, contas julgadas e legislação das unidades

jurisdicionadas sendo importante ferramenta para a consecução do relatório de obras paralisadas no Estado o qual evidenciou 1.754 obras paralisadas (TCE/PE, Relatório Diagnóstico de obras inacabadas no Estado de Pernambuco, 2022).

Gráfico 2 - Próximas ações tomadas pelo TCE/PE para as obras no Relatório

PRÓXIMAS AÇÕES		
1) Envio de ofícios de solicitação de informações complementares acerca das ações para mudança do quadro apresentado;		
Descrição	Número de Obras Paralisadas /Inacabadas	Número de Órgãos a Oficiar
Declaradamente Paralisada	350	91
Obras com Fortes Indícios de Paralisada/ Inacabada	1404	208
Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisada/ Inacabada	1754	226
2) Análise das respostas às solicitações de informações;		
3) Apresentação dos resultados;		
4) Encaminhamentos para responsabilização de gestores inadimplentes.		
 TCEPE Missão: Fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade		

Fonte: TCE/PE, Relatório Diagnóstico de obras inacabadas no Estado de Pernambuco, 2022

Como forma de conclusão do Relatório diagnóstico de obras paralisadas o Tribunal de Contas de Pernambuco emitiu ofícios para os gestores responsáveis para consecução das obras para análises das respostas e apresentação dos resultados para posterior responsabilização das gestões inadimplentes. No entanto, a pesquisa propõe e enfatiza que as gestões sejam incentivadas a buscar a autocomposição como forma de solucionar esses entraves de obras públicas no âmbito das serventias extrajudiciais, conforme incentivos

legislativos como forma de efetivação de direitos e superação do paradigma da litigiosidade para o consenso.

Note-se que o Provimento conjunto nº 02, de 20 de dezembro de 2019, editado pela Presidência e Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE) em seu artigo 17, § 1º, em consonância com o Provimento nº 67 do CNJ, autoriza a celebração de métodos autocompositivos no âmbito das serventias extrajudiciais que versem sobre direitos indisponíveis com posterior homologação em juízo, conforme se extrai abaixo:

Art. 17. Os direitos disponíveis e os indisponíveis que admitam transação poderão ser objeto de conciliação e de mediação, as quais poderão versar sobre todo o conflito ou parte dele. §1º A conciliação e a mediação que envolvam direitos indisponíveis, mas transigíveis, deverão ser homologadas em juízo, na forma do art. 725, VIII, do CPC e do art. 3º, § 2º, da Lei nº 13.140 de 2015. (TJPE, Provimento Conjunto 2, 2019)

Não obstante a referida autorização legislativa promovendo os métodos consensuais para soluções de controvérsias, cabe destacar igualmente a importância do paradigma do consenso e resolução não litigiosa na Lei 14.133 a qual recebeu, de forma inédita, abordagem especial própria para o tema, sendo nomeado o Capítulo XII da Lei “DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS” (BRASIL, 2021a)

Prevendo o artigo 151 da Lei 14.133 que “Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.”(BRASIL, 2021a).

Leia-se que o incentivo é premente para que as soluções extrajudiciais de demandas sejam utilizadas nas obras e contratações públicas previstas na Lei de Licitações e Contratos sejam elas de elevada complexidade técnica e grande repercussão para a sociedade quanto mais célere a resolução menores serão os prejuízos para toda a sociedade (NÓBREGA, 2022).

Prevendo inclusive no Artigo 153 da respectiva Lei “Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.”. Depreende-se que a consensualidade deve ser buscada ainda que no contrato não tenha sido previsto inicialmente como forma de buscar formas mais célere de resolução das controvérsias as quais

afetam vários sistemas sociais, sejam eles principalmente, sistemas jurídico, econômico e com graves repercussões práticas para a população (BRASIL, 2021a).

Torna-se imprescindível salientar, dada a relevância da alteração legislativa, no novo diploma das contratações públicas, que a Professora Thereza Nóbrega (2021) realiza destaque na obra “Comentários à Lei n. 14.133/2021: desafios, oportunidades e transformações das licitações e contratos administrativos” para a inovação promovida na recente Lei que não dispunha de Título equivalente na antiga Lei 8.666/1993 para meios alternativos de resolução de controvérsias, conforme previsto no Título XII do ordenamento vigente (NÓBREGA, 2021).

Ademais, conforme se extrai do último Relatório diagnóstico produzido pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, divulgado no ano de 2022, os valores referentes às obras inacabadas ou paralisadas as quais podem ser objeto de resolução extrajudiciais de conflitos chegam à ordem de R\$ 8,68 Bilhões de reais apenas no Estado de Pernambuco, sendo divididas nos seguintes setores (TCE/PE, 2022a):

Gráfico 3 - Montante das obras paralisadas no Estado de Pernambuco



Fonte: TCE/PE, Relatório Diagnóstico de obras inacabadas no Estado de Pernambuco, 2022

3.5 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE ADEQUAÇÃO JURÍDICA

Segundo Gustavo Binenbojm (2018) na obra “Uma teoria do Direito Administrativo”, as ideias de direitos fundamentais e democracia representam as duas maiores conquistas da moralidade política em todos os tempos. Não à toa, representando a expressão jurídico-política de valores basilares da civilização ocidental, como liberdade, igualdade e segurança, direitos fundamentais e democracia apresentam-se, simultaneamente, como

fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes do Estado democrático de direito. Assim, toda a discussão sobre o que é, para que serve e qual a origem da autoridade do Estado e do direito converge, na atualidade, para as relações entre a teoria dos direitos fundamentais e a teoria democrática (BINENBOJM, 2014).

Pode-se dizer, assim, que há entre direitos fundamentais e democracia uma relação de interdependência e reciprocidade. Da conjugação desses dois elementos é que surge o Estado democrático de direito, estruturado como conjunto de instituições jurídico-políticas erigidas sob o fundamento e para a finalidade de proteger e promover a dignidade da pessoa humana e inclusive uma reorganização de princípios, antes, tidos como absolutos, tais como o interesse público o qual não admitia transação, entretanto, de acordo com os valores constitucionais, pode ser objeto de mediação e conciliação (CABRAL, 2013).

Para Binenbojm, a CF é o instrumento por meio do qual os sistemas democrático e de direitos fundamentais se institucionalizam no âmbito do Estado. O processo por meio do qual tais sistemas espriam seus efeitos conformadores por toda a ordem jurídico-política, condicionando e influenciando os seus diversos institutos e estruturas, tem sido chamado de constitucionalização do direito ou neoconstitucionalismo (BINENBOJM, 2020)

Retornando ao livro uma teoria do direito administrativo, o autor indica que a passagem da CF para o centro do ordenamento jurídico representa a grande força motriz da mudança de paradigmas do direito administrativo na atualidade (.

A supremacia da Lei Maior propicia a impregnação da atividade administrativa pelos princípios e regras naquela previstos, ensejando uma releitura dos institutos e estruturas da disciplina pela ótica constitucional, não obstante, a precaução do legislador constitucional em proteção especial à Administração Pública é plenamente viável e possível a transação de direitos, conforme se depreende dos instrumentos legislativos para adequar aos valores constitucionais o pilar do direito administrativo, qual seja, a indisponibilidade do interesse público com a extrajudicialização dos conflitos, conforme demonstrado nesta Dissertação.

A CF brasileira de 1988 discorre longamente sobre a Administração Pública. Trazendo alguns avanços, como a enunciação expressa de princípios setoriais do direito administrativo, que na sua redação original eram os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou ao elenco do artigo 37 da CF o princípio da eficiência (BRASIL, Emenda da Reforma Administrativa, 1998)

A constitucionalização do direito administrativo modifica a legalidade e a juridicidade administrativa. A lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação da

Administração Pública para se tornar apenas um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela CF.

Assim, o agir administrativo pode encontrar seu limite diretamente em regras ou princípios constitucionais, dos quais decorrerão, sem necessidade de mediação do legislador, ações ou omissões da Administração. Em outros casos, a lei será o fundamento básico do ato administrativo, mas outros princípios constitucionais, operando em juízos de ponderação com a legalidade, poderão validar condutas para além ou mesmo contra a disposição legal.

Ademais, a normatividade decorrente da principiologia constitucional produz uma redefinição da noção tradicional de discricionariedade administrativa, que deixa de ser um espaço de liberdade decisória para ser entendida como um campo de ponderações proporcionais e razoáveis entre os diferentes bens e interesses jurídicos contemplados na CF. A emergência da noção de juridicidade administrativa, com a vinculação direta da Administração à Carta Magna, não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, mas em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade. O antigo mérito do ato administrativo sofre, assim, um sensível estreitamento, por decorrência desta incidência direta dos princípios constitucionais.

Por outro lado, o sistema de direitos fundamentais e o princípio democrático, tal como delineados na CF, exercem também influência decisiva na definição dos contornos da atividade administrativa. À centralidade desses pilares constitutivos e legitimadores da ordem constitucional deve corresponder uma igual centralidade na organização e funcionamento da Administração Pública.

Segundo Binenbojm, a temática dos direitos fundamentais, tão cara ao direito constitucional, jamais alcançou prestígio idêntico na seara do direito administrativo. De fato, em seu contraditório percurso histórico, o direito administrativo erigiu institutos muito mais voltados à lógica da autoridade do que à lógica da liberdade. Daí que categorias administrativas básicas como interesse público, poder de polícia, serviço público tenham sido elaboradas ao largo de qualquer consideração dos direitos fundamentais (BINENBOJM, 2020)

O autor diz que só recentemente alguns publicistas brasileiros atentaram para a imperiosa necessidade de redefinir tais categorias em deferência à supremacia da CF e à centralidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica. Citando no terreno específico do direito administrativo, Marçal Justen Filho como pioneiro de redefinir não apenas alguns de

seus institutos, mas a própria disciplina a partir da ótica dos direitos fundamentais. E que aduz: "O direito administrativo é o conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho (BINENBOJM, 2020)

Binenbojm salienta que, com efeito, em sua concepção clássica, os direitos fundamentais são direitos de defesa, protegendo posições subjetivas contra a intervenção do Poder Público, seja pelo não-impedimento à prática de determinado ato, seja pela não-intervenção em situações subjetivas ou pela não-eliminação de posições jurídicas (BINENBOJM, 2014)

Exemplo do primeiro caso é a liberdade de locomoção; do segundo, a proteção do direito adquirido contra leis posteriores. Por outro lado, os direitos fundamentais apresentam-se como direitos a prestações positivas, tanto de natureza concreta e material, como de natureza normativa. Assim, o direito de ir e vir pressupõe um conjunto de atividades do Poder Público (polícia de segurança pública, polícia administrativa de trânsito, serviços públicos de transportes coletivos) destinados a preservá-lo (SUNDFELD, 2014)

Mais recentemente, vem a doutrina aludindo a direitos fundamentais como direitos à organização e ao procedimento, para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos, entidades ou repartições (organização), como de outras, normalmente de índole normativa, destinadas a ordenar a fruição de determinados direitos ou garantias, como é o caso das garantias constitucional-processuais (direito de defesa, direito à proteção judiciária, direito à não auto-incriminação) (SUNDFELD, 2014)

Os direitos fundamentais exibem, ainda, além dessa dimensão subjetiva, uma dimensão objetiva, a qual os direitos fundamentais não se cingem a sua função precípua de direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra o Poder Público, mas, além disso, constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da CF, com uma eficácia irradiante em todo o ordenamento jurídico, e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e administrativos. Da dimensão objetiva decorre o reconhecimento dos direitos fundamentais como bases estruturais da ordem jurídica, que espraiam sua influência por todo o direito positivo.

Assim, superando a perspectiva exclusivamente individualista, os direitos fundamentais passam a ser também vistos como princípios concretizadores de valores em si, a serem protegidos e fomentados, pelo direito, pelo Estado e por toda a sociedade. Uma

importante decorrência do reconhecimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais é o surgimento dos chamados deveres de proteção do Estado, de quem se passa a exigir não apenas uma abstenção, mas também condutas positivas de proteção e promoção.

Outra discussão que assume papel cada vez mais proeminente no direito administrativo moderno é a discussão sobre novas formas de legitimação da ação administrativa. Uma das vertentes desenvolvidas nesta linha é a da constitucionalização.

Uma outra é baseada na democratização do exercício da atividade administrativa não diretamente vinculada à lei. Tal democratização é marcada pela abertura e fomento à participação dos administrados nos processos decisórios da Administração, tanto em defesa de interesses individuais, como em nome de interesses gerais da coletividade.

Um dos traços marcantes dessa tendência à democratização é o fenômeno que se convencionou chamar de processualização da atividade administrativa. Tal termo é designativo da preocupação crescente com a disciplina e democratização dos procedimentos formativos da vontade administrativa, e não apenas do ato administrativo final.

Busca-se, assim, (i) respeitar os direitos dos interessados ao contraditório e à ampla defesa; (ii) incrementar o nível de informação da Administração acerca das repercussões fáticas e jurídicas de uma medida que se alvitra implementar, sob a ótica dos administrados, antes da sua implementação; (iii) alcançar um grau mais elevado de consensualidade e legitimação das decisões da Administração Pública (BINENBOJM, 2020)

Por outro prisma, Gustavo Binenbojm em seu livro Poder de Polícia, Ordenação, Regulação – Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador, vai tratar do duplo giro do direito administrativo contemporâneo que são: o giro democrático constitucional e giro pragmático (BINENBOJM, 2020)

Modo geral, esse giro democrático-constitucional propulsiona mudanças direcionadas a: (i) incrementar o grau de responsividade dos administradores públicos às aspirações e demandas da sociedade, mediante adoção de procedimentos mais transparentes e participativos; (ii) respeitar, proteger e promover os direitos fundamentais dos administrados, por meio de mecanismos que assegurem o devido processo legal e de políticas públicas a eles vinculadas; (iii) submeter a atuação dos administradores públicos a controles efetivos, fundados tanto em parâmetros jurídicos como em termos de resultados práticos.

O que aqui se denomina por giro democrático-constitucional do direito administrativo é um processo multifário e pluridimensional, que opera por dois caminhos distintos, porém complementares: (i) a disciplina da organização e funcionamento de

inúmeros setores da Administração Pública em normas do próprio Texto Constitucional; e (ii) a eficácia irradiante dos sistemas democrático e de direitos fundamentais, como elementos estruturantes e fundamentos de legitimidade do Estado democrático de direito – e, por conseguinte, também do Estado Administrativo – nos termos delineados pela CF, (BRASIL, 1988)

Na primeira vertente, o giro segue uma espiral ascendente, por via da elevação dos grandes princípios e de diversas regras da disciplina administrativa ao plano da supremacia constitucional. Já na segunda vertente, o giro perfaz uma espiral descendente, com a impregnação da dogmática do direito administrativo pela normatividade constitucional, influenciando a releitura de seus institutos, categorias e formas organizacionais.

Em termos práticos, as mudanças do direito administrativo decorrentes do giro democrático-constitucional perfazem-se em quatro esferas diferentes, numa relação de co-implicação. Assim, no âmbito jurisdicional – sobretudo no exercício da jurisdição constitucional –, antigas normas são glosadas, enquanto outras são submetidas a novas interpretações, em conformidade com as exigências da Lei Maior (BRASIL, 1988)

No campo legiferante, igualmente, os ares do constitucionalismo democrático impulsionam a revogação dos antigos diplomas e a promulgação de novos marcos legais alinhados aos novos tempos, conforme retratam os administrativistas (RIBEIRO, 2009).

Até a atividade administrativa propriamente dita, seja pela edição de regulamentos, seja pela prática de atos concretos, acaba por refletir, em maior ou menor medida, a influência conformadora da CF (BINENBOJM, 2020)

Conforme Sundfeld, por fim, há ainda uma esfera mais sutil de atuação, cuja influência, no entanto, é deveras relevante: a doutrina. Binenbojm citando Carlos Ari Sundfeld e Paulino José Soares de Souza – a Ordem dos Publicistas sempre foi constituída por membros que transitaram entre a vida acadêmica e a burocracia estatal superior, isto é, aquela com acesso às decisões do poder (SUNDFELD, 2014)

Conforme Pogrebinski, a interação entre a comunidade jurídica, os tomadores de decisão e a Academia envolve sempre algum nível de legitimação recíproca – seja pela diferenciação - seja pela identificação. No giro pragmático empírico a máxima pragmática converte-se, assim, em um método de apuração da verdade de qualquer hipótese, conceito ou mesmo de crenças metafísicas: qual a consequência concreta e particular da adoção de uma verdade, conceito ou crença em nossa experiência futura? É isso o que o pensamento pragmático busca responder. Ao pragmatismo interessa a diferença, em termos de efeitos práticos, da adoção de uma ou outra proposição (POGREBINSCHI, 2012).

Binenbojm cita que Thamy Pogrebinschi identifica uma matriz pragmatista – inobstante os diferentes matizes internos do movimento – como um núcleo comum do pragmatismo filosófico, que pode ser traduzido em três elementos fundamentais: (i) o antifundacionalismo; (ii) o contextualismo; e (iii) o consequencialismo (POGREBINSCHI, 2012)

Conforme leciona Pogrebinschi, o antifundacionalismo rejeita que o pensamento tenha algum ponto de partida ou fundação estática, perpétua, imutável, abstrata e atemporal. Não se trata de negar a ideia de verdade, mas de despi-la de seu caráter apriorístico, como um dogma fundado em alguma abstração metafísica ou reconduzido ao percurso de uma metanarrativa explicativa de toda a experiência humana sobre a Terra. Essa, aliás, é a característica que mais aproxima o pragmatismo da ideia de pós-modernidade, que se teria configurado, precisamente, pelo descrédito das grandes teorias fundacionalistas (como algumas formas de filosofia da história, por exemplo), que nos contavam tudo sobre a nossa origem e, sobretudo, sobre o nosso destino (POGREBINSCHI, 2012).

A postura pragmática é, assim, essencialmente crítica e experimental, sempre aberta a novas possibilidades que possam falsear as hipóteses até então descritas como verdadeiras. O contextualismo consiste na postura de se valorizar a experiência prática – social, política, histórica, econômica e cultural – na investigação filosófica, como método que nos liberta de abstrações atemporais, senão porque extraídas de alguma doutrina fundacional, então porque elas costumam situar-se em algum ponto arquimediano a-histórico, desenraizado das circunstâncias inerentes ao contexto. Por evidente, se as proposições precisam ser confrontadas com a diferença que fazem na prática, o método pragmático não pode desconsiderar o contexto real e deve levar sempre em conta a intersubjetividade que lhe confere sentido e valor (POGREBINSCHI, 2012).

Por fim, o consequencialismo importa conduzir sempre qualquer investigação com os olhos voltados para o futuro, por meio de alguma antecipação prognóstica. Como dizia a máxima positivista, “saber é prever, a fim de prover”. O significado de uma proposição, assim como sua verdade, depende do teste de suas consequências futuras; sua antecipação é essencial para o saber pragmático, a fim de que se possa avaliar qual a diferença que produzirá sobre a realidade. Isso conduz o pragmatista a uma atitude marcadamente empiricista e experimentalista, caracterizando o pragmatismo mais como um método, uma atitude ou uma postura diante de questões concretas.

3.6 REFLEXÕES SOBRE A APLICABILIDADE DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por conseguinte, chega-se a conclusão diante da revisão de literatura do direito administrativo de uma perspectiva crítico construtivista e sob a obrigatoriedade do princípio da eficiência aplicável à Administração Pública o qual pode contribuir para a compreensão da sociedade contemporânea de modo holístico e interdisciplinar com o condão precípua de explicar os entrelaçamentos do direito com a economicidade pautada pelos valores constitucionais de relevante interesse público e garantir o cumprimento dos objetivos de conclusão de obras as quais podem ser alcançada com a economia de bilhões de reais, tempo de espera reduzido e atingimento da materialização dos direitos sociais proporcionados pela conclusão das obras paralisadas, diferentemente da perspectiva atual (TCE, 2022).

Portanto, a solução desse paradoxo é encontrar um meio termo entre os princípios e regras que permita alcançar as diferentes perspectivas dos litigantes e, igualmente, propiciar mecanismos de extrajudicialização eficazes que promovam a transformação e evolução do direito negocial. Refutando a imposição de uma visão única hercúlea como única solução possível e correta para o caso (CNJ, 2018).

Com as devidas ressalvas de que o sistema jurídico não pode ser em sua totalidade pautada nos princípios unicamente, porque se diluiria na finalidade social. Enquanto que o direito também não pode estar pautado simplesmente em regras, porque ficaria engessado, autista, fechado para o fim social e distante de alcançar a finalidade precípua de pacificação da sociedade pelo justo (SUNDFELD, 2014).

Cabe aqui realizar crítica quanto ao ordenamento jurídico ultrapassado pautado na Principiofilia; aversão à adoção de base principiológica. Enquanto que a Principiofemia atual, contudo não é solução, igualmente, porque é imprescindível previsibilidade de decisão jurídica no âmbito do Direito Público (SUNDFELD, 2014).

Conforme leciona Adolfo Braga Neto, sobre a Mediação na Administração Pública, a respeito das soluções extrajudiciais de conflito com fundamento na Lei de Mediação aduz: “A intenção do legislador foi disciplinar de maneira genérica a autocomposição e, por sua vez, a Mediação na esfera administrativa” (BRAGA NETO, 2015).

Porém, cabe emitir posicionamento crítico, porque não obstante, existam mecanismos legislativos prevendo a resolução consensual de litígios de forma extrajudicial no âmbito das serventias extrajudiciais, especialmente, pela aplicação do princípio da continuidade do serviço público com celeridade na resolução dos conflitos, percebe-se que os

efeitos prejudiciais a sociedade seja da demora da conclusão das obras e contratações públicas seja inclusive das hipóteses de distrato ou falta de readequações de termos contratuais afetam áreas sensíveis a toda sociedade, conforme se depreende do relatório diagnóstico, atividades compreendidas como essenciais, tais como segurança, saneamento, habitação, transporte, saúde e educação, conforme se depreende dos dados extraídos do Relatório do TCE:

Gráfico 4 - Classificação das obras e valor dos contratos

RESULTADOS ENCONTRADOS						
Classificação das Obras	Quantidade de Contratos	Valor dos Contratos	Quantidade	Valor Contrato	Quantidade	Valor Contrato
			Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisação/ Inacabada	Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisação/ Inacabada	Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisação/ Inacabada	Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisação/ Inacabada
Barragens	20	492.061.028,71	12	481.434.347,47	60,0%	97,8%
Segurança pública	39	205.588.362,06	23	181.820.603,79	59,0%	93,3%
Saneamento	627	3.281.413.793,15	267	2.713.851.731,13	42,6%	82,7%
Macro Drenagem	54	527.403.862,67	12	398.428.005,26	22,2%	75,5%
Mobilidade/Transporte	1439	4.261.572.555,71	431	2.934.812.932,39	30,0%	69,9%
Urbanização	330	243.498.085,11	78	166.833.269,37	23,6%	68,5%
Habitação	37	286.113.201,19	22	172.161.002,00	59,5%	60,2%
Outros	495	844.425.020,55	261	457.171.207,92	52,7%	54,1%
Edificações Administrativas	450	819.278.178,76	188	414.217.671,48	41,8%	50,6%
Saúde	424	536.512.323,26	146	269.640.659,78	34,4%	50,3%
Educação	1020	1.038.770.235,63	314	476.022.833,20	30,8%	46,1%
TOTAL	4935	12.536.636.746,90	1754	8.676.394.263,79	35,5%	69,2%

Fonte: TCE/PE, Relatório Diagnóstico de obras inacabadas no Estado de Pernambuco, 2022

3.7 A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL SOB A ÉGIDE DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

De modo geral, as finalidades da atividade extrajudicial, encontram-se assentadas na Lei dos Notários e Registradores, que atribuem a destinação dos serviços de notas e registros para garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Pela expressão da vontade do interessado com respaldo e conteúdo jurídico, visando atingir a veracidade e autenticidade da informação, constituindo um mecanismo de assegurar a técnica, a legalidade e a segurança jurídica dos atos e negócios jurídicos.

A atribuição dos notários na atividade é destaque por meio da observância das regras legais e demais fontes do Direito, a relação jurídica criada em função da necessidade de conferir validade e eficácia a certos negócios jurídicos, bem como de aferir autenticidade, legitimidade e conservação a fatos jurídicos, tudo em prol da garantia de maior segurança do tráfico de bens e dos direitos pessoais e patrimoniais das pessoas. Esse ramo do direito tem como escopo contribuir para o desenvolvimento normal e sadio das relações jurídicas, mediante regras, princípios que tendem a evitar conflitos e diferenças das pretensões resultantes de ditas relações (BRANDELLI, 2011).

Com base nos ensinamentos, faz-se o raciocínio de que a atividade notarial e registral com grandes atributos, é delegada pelo Estado e não está desprovida de fiscalização, muito ao contrário, precisa obedecer o ordenamento jurídico, pois o titular está agindo em nome do Estado que lhe investiu no cargo e está este submetido a fiscalização por parte do Poder Judiciário, merecendo ainda um destaque dada sua função social de auxílio ao judiciário e a enormidade de atos que vem se expandindo, reconhecidos pela lei, colaborando assim com o desafogamento do judiciário sobrecarregado (LOUREIRO, 2021).

Conforme se extrai dos ensinamentos de Brandelli, o Tabelião deve orientar aos usuários os meios de técnica jurídica suscetíveis de realizar suas intenções e atender às suas necessidades. Trazendo aos sentimentos, às afeições e vontades de seus usuários, exprimindo sob forma jurídica às vontades das partes com fidedignidade, zelando pela eficácia e segurança. O notário como profissional, igualmente defende o interesse da sociedade em evitar litígios, em observar fortalecida a confiança nas relações intersubjetivas, no acesso igualitário às informações e na conseqüente previsibilidade e diminuição dos riscos inerentes aos negócios jurídicos econômicos (BRANDELLI, 2011).

Ademais o Notário é o consultor jurídico, posto que têm o dever legal de orientar as partes de forma imparcial e concretizar a sua vontade na formulação do instrumento jurídico correto à situação retratada. A conduta de consultor tem uma ligação direta à prevenção de conflitos, visto que o notário tem o compromisso de captar a pretensão das partes e buscar no ordenamento jurídico a solução mais adequada à questão apresentada (KUMPEL, 2021).

O Notário deve analisar a capacidade das partes, a possibilidade do objeto, sempre atendendo aos requisitos formais previstos em lei, conhecendo e obedecendo as normas jurídicas acerca da validade e eficácia dos atos que formaliza e orienta ao melhor alcançar a vontade das partes, sendo relevantíssimo transcrever o conceito do princípio da segurança social inerente ao Notário na função de consultor jurídico: “Dentre todos os princípios notariais o da segurança social é o mais abrangente pela responsabilidade atribuída ao Tabelião em formalizar juridicamente a vontade das partes” (KUMPEL, 2022).

É importante destacar como fundamental para segurança jurídica a atividade desempenhada nos cartórios, do simples ato de se reconhecer firma, pode ser na verificação da assinatura para uma autorização, até o ato de formalizar o negócio jurídico de compra e venda por meio de uma escritura pública de usuário que trabalhou a vida inteira para conseguir um imóvel (KUMPEL, 2022).

Em todo ato, seja ele mais simples, extraprotocolar, conforme citada a autenticação, ou que exige mais rigor na análise de requisitos, protocolar, inserido nos Livros Notariais, como

é o caso das escrituras públicas, se está diante de profissionais que trabalham e apresentam a lei para a sociedade. São nas serventias extrajudiciais onde se busca evitar a entressada das controvérsias quando há necessidade de se recorrer ao judiciário rastreando uma solução, quando em muitas vezes a solução é feita quando da assessoria no cartório extrajudicial pela aplicação do princípio da segurança social (KUMPEL, 2017).

Acentua-se, que a procura da população pelos cartórios tem como intuito principal a solução de problemas, de maneira rápida e efetiva. As atribuições notariais e registrais evoluem provando que a sociedade confia nos cartórios, os quais correspondem a essa confiança recebida (ANOREG, 2022).

Em princípio o progresso é que as serventias extrajudiciais não se limitam a simples fazer aquilo que é pedido, ao contrário, buscam, quando preciso, ofertar ao cidadão uma alternativa juridicamente segura, verificando-se assim, a segurança social na sua atuação de assessoramento (KUMPEL, 2022).

Reputo imprescindível que em resposta a essa questão inerente a prática dos atos realizados pelas serventias extrajudiciais, deve ser compreendida a sutil diferença da natureza jurídica dos atos notariais *juris tantum* à medida que gozam de fé pública por terem sido praticados, conforme determina o modelo latino de notariado, por profissional dotado de notório conhecimento jurídico aprovado em concurso público, cumprindo série de requisitos legais para alcançar os efeitos e garantir segurança jurídica e prevenção de litígios (KUMPEL, 2021).

Enaltece e corrobora o objetivo de falar da importância dos cartórios frente à segurança jurídica. Salienta-se, que visto pelo ordenamento jurídico o objetivo da atividade notarial e registral, na atuação em seu âmbito jurídico para resguardar o seguimento da lei com intuito de proporcionar, exclusivamente, atos emanados de legalidade (BRANDELLI, 2011).

Ressalta-se a vasta importância da figura dos cartórios, dos tabeliães e registradores, os quais se não existissem, talvez enfrentaria a sociedade ainda mais problemas, fraudes, e falsificações, além do que já suporta. É o que também complementa a doutrina acerca da atuação realizada nos cartórios como preventores de conflitos sociais (EL DEBS, 2021)

Mas a atuação do notário vai muito mais além, do que a mera formalização dos atos jurídicos; o notário assessora e aconselha as partes, conciliando interesses, e auxiliando-as com a absoluta imparcialidade, mantendo a paz social, pela prevenção de litígios e imprimindo segurança à contratação privada. Ressalta-se que o elemento diferencial na atividade notarial, é o fato que o notário tem a livre escolha dos meios de execução do ato, e

não ocorre um vínculo de subordinação quanto a sua execução, diferentemente do que ocorre na elaboração de um contrato (BRANDELLI, 2011).

O tabelião tem o dever de agir sempre com imparcialidade e independência das partes solicitantes, porque o compromisso realizado é de garantir a segurança social, conforme o ordenamento jurídico pátrio, não obstante, cabe ressaltar que não é possível aceitar ser coagido por algumas das partes, por ser uma mais poderosa do ponto de vista econômico (KUMPEL, 2021).

O compromisso exercido nos cartórios é de prezar pela segurança jurídica social, autenticidade e eficácia do negócio jurídico, aplicando seu conhecimento e valendo-se das técnicas do ordenamento jurídico para garantir o ato notarial conforme a ordem jurídica mais atualizada, seguindo os regramentos estabelecidos pelo CNJ e Corregedorias estaduais e do DF (EL DEBS, 2021).

Destaca-se, que o único mundo no qual se pode pensar na extinção dos cartórios seria aquele no qual todos os negócios jurídicos pudessem ser realizados sem a necessidade de instrumentos eficazes para garantir o cumprimento, o que, infelizmente, não é a realidade vigente. Vive-se em uma realidade de desconfiança e insegurança, na qual a atuação dos tabeliães e registradores é imprescindível. Os cartórios visam garantir segurança jurídica e transparência nas relações jurídicas, seja desde o ato mais simples de reconhecer firma ou até mesmo na elaboração de escrituras públicas de atos complexos, assim aptas a prevenir litígios (LOUREIRO, 2021).

É inegável que o papel dos cartórios se faz fundamental para o direito e a sociedade. Garantindo a segurança jurídica em todos os seus atos, trabalhando diariamente na prevenção de fraudes e pacificação social, por meio dos reconhecimentos de melhores soluções para ambas as partes e fiscalização da autenticidade de documentos, verificando a veracidade dos documentação apresentada, cuidando para formalizar as vontades das partes em escrituras públicas legais com o fim de concluir um negócio jurídico válido (KUMPEL, 2021).

As atribuições desempenhadas nas serventias extrajudiciais favorecem os colaboradores de um país mais justo, evitando ainda, menos processos judiciais e litígios os quais perdurariam por anos perante o Judiciário, correndo o grave risco do perecimento dos direitos, conforme se extrai do Relatório Justiça em números do CNJ 2023 no qual a duração média de um processo físico pode chegar a nove anos e nove meses (CNJ, 2023).

A sociedade atual assiste as provas de que não se deve abarrotar tantos litígios a cargo da resolução do Poder Judiciário, até porque, conforme leciona o Professor Sérgio Torres, além da questão da demora “a experiência mostra que a resolução da discordância por meio

da sentença judicial não responde mais às necessidades sociais de justiça” (TEIXEIRA, 2022).

Não obstante, o Professor Sérgio, brilhantemente, destaca a diferenciação mínima entre os institutos extrajudiciais, sendo relevante destacar que: “na mediação, o vínculo entre os conflitantes já existe, devendo o mediador agir como um comunicador, somente, restaurando o diálogo entre os mediandos. Sendo assim, não é dada a oportunidade de o mediador sugerir modos de solução para o conflito. Por outro lado, na conciliação, o vínculo, até então, era inexistente. Dessa forma, o conciliador poderá sugerir meios para solucionar o conflito existente.”(TEIXEIRA, 2022).³³

Resta demonstrado pelos objetos legislativos analisados que a confiança deve ser depositada nos cartórios extrajudiciais sendo inclusive as instituições que mais contam com confiança da população brasileira, com índice de 76%, conforme se depreende da Pesquisa CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES do ano de 2022:

Gráfico 5 - Pesquisa CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES do ano de 2022



Fonte: Datafolha, 2022

É inegável que a atuação desses profissionais do Direito, que são colaboradores com assento constitucional visa proporcionar maior segurança jurídica e ainda além, conforme evidenciado nesta pesquisa, aos contratos administrativos por comprovar os requisitos para resolução consensual de conflitos por meio do procedimento de realização de escritura

³³ Imprescindível destacar que existe doutrina que leciona posicionamento distinto, igualmente muitíssimo relevante, no qual entende-se que a mediação é compreendida como instrumento para atingir o objetivo da conciliação e alcançar a autocomposição das demandas com soluções consensuais propostas pelas partes, conforme se depreende dos ensinamentos presentes na Tese “Extrajudicialização dos conflitos de Trabalho” do Professor Fábio Tulio Barroso.

pública de mediação e conciliação que se evidenciou como seguro e legítimo para formalização do ato (EL DEBS, 2021).

CAPÍTULO 3 - MARCO NORMATIVO DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DAS SERVENTIAS NOTARIAIS E DE REGISTRO

5.1 MEIOS DE RESOLUÇÕES DE CONFLITOS NOS CARTÓRIOS

Conforme evidenciado na pesquisa respaldada pelos instrumentos elaborados pelo CNJ, emerge um conjunto de evidências de casos práticos, doutrinárias e jurisprudenciais que sustentam a eficácia dos meios alternativos de resolução de conflitos nas serventias extrajudiciais como instrumentos destinados à promoção da segurança jurídica e à consecução da pacificação social, notadamente no âmbito das serventias extrajudiciais (CNJ, 2018)

Inicialmente, para compor o acervo empírico é relevantíssimo destacar o trabalho realizado em conjunto pelo CNJ e a USP, publicado em 2019, o Relatório Justiça Pesquisa, “Mediação e Conciliação avaliadas empiricamente, jurimetria para a proposição de ações eficientes” no qual revela a necessidade da mudança da cultura institucional, do posicionamento dos Magistrados, dos facilitadores, sendo esses considerados elementos internos, enquanto que o CNJ é o ambiente externo, também crucial para a mudança da cultura institucional na promoção de soluções consensuais de conflitos inclusive no âmbito das serventias extrajudiciais com a expedição de atos regulamentares que viabilizem incentivos para prática dos atos de extrajudicialização dos conflitos e resolução consensual (USP, 2019)

Cumprido, no entanto, destacar a distinção essencial entre a conciliação extrajudicial e a função do conciliador no âmbito do Tribunal de Justiça. O artigo 25 da Lei 8.935/1994 dispõe: "O exercício da atividade notarial e de registro é incompatível com a da advocacia, a intermediação de seus serviços ou o desempenho de qualquer cargo, emprego ou função pública, ainda que em comissão." (BRASIL, 1994).

Para uma compreensão mais aprofundada da atividade notarial e registral, é imperativo analisar de modo elucidativo seu regime jurídico, que será elucidado a seguir.

A CF, seguida pela Lei Federal 8.935/1994 e, posteriormente, pela Resolução 81/2009 do CNJ, estabelecem requisitos de qualificação para o exercício dessa atividade. Notários e registradores, profissionais do direito, ao prestarem seus serviços aos usuários, devem juridicamente qualificar suas vontades, orientando-os e elaborando documentos apropriados. Essa atividade exige elevada expertise jurídica, uma vez que confere segurança jurídica aos atos e previne litígios (LOUREIRO, 2021).

Conforme ensinamentos do Professor Kumpel pela teoria eclética do direito, “o notário pós-moderno voltado para as demandas do século XXI, tem por objeto central a delegação recebida legitimamente por meio de um rigoroso concurso de provas e títulos e, portanto, ganha credibilidade da sociedade pela sua própria pessoa no ato da investidura”. (KUMPEL, 2021)

As diretrizes fundamentais das atividades notariais e de registro brasileiras estão expressas no artigo 236 da CF³⁴, cuja relevância da atividade justifica sua inserção na Carta Magna (CF, 1988).

A Lei 8.935/1994, Estatuto dos Notários e Registradores, nos artigos 14 a 19, estrita obediência às disposições do artigo 236, § 3º, da CF, estabeleceu as bases para a regulação dessas atividades. A Resolução 80/2009 do CNJ declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a garantia do direito à ampla defesa dos interessados durante o período de transição e para a organização das vagas desses serviços submetidas a concurso público. Por sua vez, a Resolução 81/2009 do mesmo órgão versa sobre os concursos públicos de provas e títulos para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, incluindo a minuta do edital (CNJ, 2018).

As atividades notariais e de registro constituem funções que não são diretamente desempenhadas pelo Estado, mas sim por particulares, por meio de delegação. Notários e registradores são, portanto, profissionais do direito que exercem funções públicas delegadas pelo Estado. Essas atividades são realizadas em caráter privado, sem que os profissionais que as exercem integrem o corpo orgânico do Estado (EL DEBS, 2021).

Cabe destacar as peculiaridades do regime de direito privado para a manutenção das Serventias extrajudiciais e responsabilização civil do Estado conforme orientação da Professora Thereza Nóbrega do PPGD Unicap, o Doutrinador Alexandre Santos de Aragão,

³⁴ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

brilantemente, aborda que a prestação de serviços de soluções de controvérsias por terceiros nada mais é que a prestação de um serviço público delegado a atuação de um particular em colaboração com a Administração Pública (ARAGÃO, 2017).

Aragão leciona que essa corrente administrativista, na ausência de expressa lei autorizativa, a Administração não poderia se submeter à arbitragem e inclusive à composição coordenada por terceiros não integrantes do aparelho estatal. Aduzia inclusive que os adeptos dessa tese lançavam mão de uma visão oitocentista do princípio da legalidade, advogando que todos os atos da Administração deveriam ter o conteúdo preestabelecido pelo legislador. A respeito das diferentes concepções acerca do princípio da legalidade (ARAGÃO, 2004)

No entanto, há que se distinguir no tocante aos praticados pelas Serventias Notariais e de Registro tendo em vista a natureza jurídica de particulares que exercem delegação outorgada pelo Estado, às suas expensas, porém após investidura na delegação pública recebida por ato do Poder Judiciário de cada Estado é, igualmente, relevante destacar que no tocante a responsabilidade quanto aos atos praticados pelas serventias, o Estado responde objetivamente com direito de regresso, desde que exista culpa ou dolo por parte da atuação da Serventia Extrajudicial (EL DEBS, 2021).

Os notários e registradores são considerados agentes públicos, mas não são funcionários públicos no sentido estrito da expressão. São particulares que colaboram com a administração pública, indivíduos independentes do aparato estatal, pertencendo a uma terceira categoria de agentes públicos, ao lado dos agentes políticos e funcionários públicos (LOUREIRO, 2021).

Igualmente, a natureza mista do notariado brasileiro se evidencia, conforme debates doutrinários e jurisprudenciais, do ponto de vista do direito penal, os tabeliães e registradores são considerados funcionários públicos em sentido amplo, de acordo com o artigo 327 do Código Penal.³⁵ (CP, 1940)

Portanto, esses profissionais não fazem parte da estrutura do funcionalismo público e não são remunerados com recursos públicos, mas são enquadrados com essa definição em razão das peculiaridades de ingresso na atividade. A remuneração provém de emolumentos, que têm natureza de taxa, pagos pelas partes envolvidas diretamente na hipótese de resolução (LOUREIRO, 2021).

³⁵ "Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública."

O exercício dessa atividade é uma delegação do Estado a particulares, caracterizando-se como uma delegação e não como uma concessão ou permissão, que teriam natureza contratual. Vale ressaltar que a delegação é concedida mediante concurso público de provas e títulos, enquanto concessão e permissão exigem um processo licitatório prévio. Além disso, a delegação só pode ser conferida a pessoas físicas.

Esses profissionais desfrutam de independência no exercício de suas atribuições e só perdem a delegação nas hipóteses previstas em lei. Como titulares de uma função pública delegada pelo Estado, os notários e registradores têm suas atividades fiscalizadas pelo Poder Judiciário, conforme o artigo 236, § 1º, da CF (CF, 1988).

No que diz respeito à responsabilização civil dos notários e registradores, o artigo 22 da Lei 8.935/1994 estabelece a responsabilidade subjetiva, ou seja, eles são civilmente responsáveis por prejuízos causados a terceiros por culpa ou dolo pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou pelos escreventes que autorizarem, garantindo o direito de regresso. O prazo prescricional é de três anos, conforme determinação legal, contados a partir da data do ato registral ou notarial, em consenso com a doutrina (LOUREIRO, 2021).

Vale mencionar que a redação deste artigo foi alterada pela Lei 13.286, de 10 de maio de 2016, que anteriormente estabelecia a responsabilidade objetiva dos notários e registradores (BRASIL, Lei 13.826, 2016).

Outra classificação utilizada por alguns doutrinadores considera os notários e registradores como agentes públicos delegados, uma vez que recebem essa atribuição por meio de delegação do poder público, nos termos do artigo 236 da CF (CF, 1988).

Embora sejam agentes públicos, o regime jurídico desses profissionais está regulamentado pela Lei 8.935/1994 e não por leis de regime geral dos servidores públicos. Uma das diferenças marcantes entre esses regimes diz respeito à aposentadoria compulsória por idade, que não se aplica aos delegatários de notas e registros públicos (BRASIL, 1994).

O STF possui jurisprudência consolidada sobre essa questão. O artigo 40, § 1º, II, da CF, que trata do regime próprio de previdência dos servidores públicos, restringe-se aos cargos efetivos, conforme a redação conferida pela EM 20/1998, como evidenciado no excerto jurisprudencial colacionado, porque, quando se aborda o regime jurídico dos serviços notariais e de registro, é relevante mencionar, de forma concisa, as lições do Min Ayres Britto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
2602-0/MG. PROVIMENTO N. 055/2001 DO
CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE

MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

Acrescenta ainda o Min. Ayres Britto em julgamento da ADI 2.415/SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTOS N. 747/2000 E 750/2001, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE REORGANIZARAM OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO, MEDIANTE ACUMULAÇÃO, DESACUMULAÇÃO, EXTINÇÃO E CRIAÇÃO DE UNIDADES. 1. REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. I – Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. II – A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. III – A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. IV – Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. V – Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata

fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade 202 Revista CNJ, V. 6 n. 2, jul./dez. 2022 | ISSN 2525-45002 entre sujeitos de direito. VI – Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal.

Desta forma, os Notários e Registradores exercem uma atividade estatal, porém não detêm cargos públicos efetivos, nem ocupam cargos públicos. Não são considerados servidores públicos, não estando sujeitos à compulsoriedade prevista no mencionado artigo 40 da CF/88, que estabelece a aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade, com a possibilidade de prorrogação por mais cinco anos mediante abonos específicos (BRASIL, 1998).

Nesse contexto, as lições de Luís Paulo Aliende Ribeiro esclarecem que os notários e registradores, embora exerçam uma função de caráter público, não são funcionários públicos, nem ocupam posições efetivas no aparato estatal, e tampouco se confundem com os servidores e funcionários públicos que fazem parte da estrutura administrativa do governo. Uma vez que desempenham uma função que só se justifica com a presença do Estado, o que afasta a noção de uma atividade puramente privada, eles se enquadram na ampla categoria de agentes públicos, conforme amplamente aceito pela doutrina brasileira de direito administrativo (RIBEIRO, 2009).

Uma tendência cada vez mais consagrada é a promoção do acesso à justiça no contexto das serventias extrajudiciais, viabilizando a solução de casos concretos de maneira extremamente ágil, segura e eficiente. Essa abordagem não apenas contribui para desafogar o Poder Judiciário, mas também oferece uma série de vantagens notáveis (EL DEBS, 2019).

Dentre essas vantagens, destacam-se a capacidade jurídica e a vasta experiência dos delegatários, que atuam como consultores jurídicos imparciais, auxiliando as partes para que suas intenções se convertam em soluções jurídicas viáveis. Além disso, o procedimento é mais rápido e apresenta um custo-benefício superior, garantindo segurança jurídica e

economia de recursos públicos. A presença generalizada dos cartórios, proporcionando acesso fácil aos serviços, é também uma consideração importante (LOUREIRO, 2021).

É relevante observar que a influência da atividade notarial e registral na vida das pessoas remonta a tempos imemoriais. Em diversas sociedades, incluindo as gregas, egípcias e romanas, muito do conhecimento sobre legislação, costumes, economia e povos foi preservado graças aos profissionais que desempenhavam funções notariais. Embora seja inviável abordar toda a história dessa atividade aqui, é importante destacar que, ao longo do tempo, os tabeliães e registradores têm servido como agentes imparciais, promovendo segurança jurídica e pacificação social (KUMPEL, 2021).

No Brasil, os delegatários desempenham três papéis fundamentais: em primeiro lugar, atuam como consultores jurídicos, orientando imparcialmente as partes para que suas intenções se traduzam em soluções jurídicas adequadas. Em segundo lugar, exercem um papel de "polícia jurídica", prevenindo litígios. Em terceiro lugar, atuam como redatores qualificados, conferindo forma jurídica e adequada às vontades das partes. Isso, por sua vez, promove a assistência jurídica, visando à prevenção de problemas jurídicos (EL DEBS, 2019)

Como mencionado anteriormente, a CF, seguida pela Lei Federal 8.935/1994 e pela Resolução 81/2009 do CNJ, estabelece requisitos de qualificação para o exercício dessa atividade. A história internacional também aponta para a atuação dos notários como mediadores em diversos países, destacando o caso espanhol como um exemplo a ser seguido (KUMPEL, 2021).

Nesse contexto, vale mencionar as regulamentações do CNJ nos Provimentos 67, de 2018, e na Recomendação 28, do mesmo ano, que versam sobre a mediação e conciliação nos cartórios. Essas medidas evidenciam o compromisso em promover a resolução extrajudicial de conflitos, fortalecendo ainda mais o papel das serventias extrajudiciais na promoção da justiça e da pacificação social (EL DEBS, 2019).

A mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais também se estendem ao contexto internacional e têm sido objeto de discussão em Congressos Internacionais do Notariado Latino. Vale destacar que o notariado latino está presente em 89 países, incluindo sete das dez maiores economias mundiais (Alemanha, França, Japão, China, Rússia, Indonésia e Brasil). Além disso, abrange 22 dos 28 países da União Europeia e 15 dos 20 países que compõem o G20, representando cerca de dois terços da população global (UINL, 2013).

A União Internacional do Notariado Latino (UINL) desempenha um papel crucial na coordenação e promoção da atividade notarial em escala internacional. Esta organização não

governamental reúne representantes dessas nações, incluindo o Brasil, com o objetivo de fortalecer e desenvolver a prática notarial em nível global (UINL, 2013).

Vale ressaltar que os cartórios, abrangendo todos os tipos de serviços, estão presentes em mais de 100 países, alcançando aproximadamente três quartos da população mundial e contribuindo significativamente para a desburocratização, a prevenção de litígios, a pacificação social e o combate à lavagem de dinheiro, auxiliando, assim, o poder público em suas diversas funções (UINL, 2013).

Destaca-se, igualmente, que a atuação dos delegatários como mediadores já é uma realidade, como exemplificado no XXIII Congresso da União Internacional do Notariado Latino (UINL) realizado em Atenas, Grécia, 2001, onde os delegatários demonstraram o desempenho do importante papel como mediadores (UINL, 2001).

Esse cenário internacional reforça a relevância das serventias extrajudiciais na promoção da mediação e conciliação como meios eficazes de resolução de conflitos e na contribuição para a eficiência e a pacificação social em escala global, conforme se extrai dos anais do 23º Congresso da UINL:

2- La mediación se dirige a la composición amistosa, a la "gestión" prejurisdiccional de los conflictos, y ofrece un conjunto sistemático procesal e instrumental para la instauración o reinstauración de la paz jurídica y social entre las partes. La mediación se sitúa, como método e instancia intermedia, entre las partes en disputa y los Tribunales del Estado (o las instancias de Arbitraje) y tiene como fin primordial la evitación de los litigios y la salvaguarda de los intereses jurídicos, sociales, psicológicos y personales de las partes.

3.- Este peculiar tratamiento de los conflictos, cuya pertinencia es generalmente aceptada pese a las opiniones divergentes en cuanto a los detalles de contenido y de procedimiento, se basa en una cultura jurídica y social nueva que, en caso de conflicto y de discordancia de intereses, remite a las personas e instituciones em primer lugar a sí mismas y a su potencial individual de solución amistosa. Esta mediación, obligatoria o voluntaria, se orienta a frenar el acceso precipitado a la Jurisdicción del Estado y al alivio de ésta, en la convicción firme de que los Tribunales del Estado están desbordados de trabajo, mal equipados desde el punto de vista técnico, a veces -pese a la buena voluntad de sus componentes- no especializados en la materia concreta objeto de la contienda, lentos y costosos en su funcionamiento, todo lo cual hace que, desgraciadamente, no sean eficaces para preservar o restablecer la paz entre las partes de un litigio.

4.- El concepto de la mediación implica que las partes de un conflicto (y sus asesores, a quienes el procedimiento de mediación está siempre abierto) se sirven de la asistencia de un mediador neutral, que se vale

de técnicas apropiadas para la solución del conflicto. Pero son las mismas partes actúan sobre el conflicto y deciden su solución, por lo que este las que solución procedimiento tiene como objeto el encuentro de una "acordada por las partes" y no "dictada por un tercero".

5.- En el terreno de la mediación es necesario distinguir los diferentes casos y asuntos. La asistencia de un intermediario cualquiera, incluso formado en materia de mediación, no garantiza automáticamente la competencia para aportar correcta solución a todo tipo de conflictos o divergencias de la intereses de la vida jurídica y social. La mediación, correctamente entendida, está unida a una competencia particular y debe ser practicada como mediación específica según los casos las distintas materias. En este sentido, en todas las materias, principalmente jurídicas o que tienen relación con lo jurídico, es necesaria la intervención de un mediador que tenga una completa preparación jurídica y que garantice, gracias a su formación específica, el perfecto dominio de los métodos y prácticas de la mediación y que, además, disponga de neutralidad, imparcialidad e independencia, gozando de una confianza pública y privada a causa de sus funciones y responsabilidades profesionales, y tenga la firme voluntad de comprometerse en el caso concreto de una mediación.

6.- Si, para llegar a buen fin, la mediación debe cumplir todas esas condiciones que se acaban de citar, el notario, por sus características profesionales y particulares y por su experiencia como "moderador" entre las partes, está especialmente capacitado para ser mediador y para actuar como notario-mediador competente en todos los conflictos que tengan relación con lo jurídico; sin excluir de este procedimiento notarial la participación de asesores particulares de las partes (como abogados, asesores fiscales u otros). Para la realización de la mediación le hará falta al notario, además de su dominio del derecho, una formación especial, un adecuado equipamiento técnico y, en su caso, una deontología apropiada y una remuneración adecuada. Por lo demás, el notario podrá escoger libremente si a sus otras funciones notariales.

Da mesma forma, as conclusões positivas da atuação notarial na resolução extrajudicial de conflitos, do 27º Congresso da UINL, realizado em Lima, Peru, em 2013:

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

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

Com refinamento em seu tratado sobre a atividade notarial e registral, Celso Fernandes Campilongo esclarece que, nos diversos países onde o notariado latino opera, a função mediadora do notário é uma realidade, e ele aponta o exemplo espanhol como um paradigma a ser seguido. É amplamente reconhecido internacionalmente que uma das escolas de direito notarial e registral mais abrangentes, sofisticadas e atualizadas é a espanhola. Na Espanha, a Ciência do Direito Registral e Notarial conquistou um status teórico e acadêmico que remonta a estudiosos que, desde o século XIX, construíram um edifício científico admirável. Essa tradição sólida, é importante enfatizar, uniformemente reconhece que o exercício da função notarial incorpora, de forma intrínseca e prévia à ascensão dos "meios alternativos de resolução de conflitos" como uma tendência quase inevitável, a atividade de mediação (CAMPILONGO, 2014).

Oportuno também é mencionar os ensinamentos de Ana Carolina Bergamaschi Arouca sobre essa temática destaca que em outras nações, a exemplo da França, os notários já atuam como mediadores e alcançam a resolução de até 80% dos casos demandados nesse contexto (AROUCA, 2016)

Dito isso, avançamos agora para a análise do tópico referente à mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, que é regulamentado pelo CNJ por meio dos Provimentos 67, emitido no ano de 2018, e da Recomendação 28, também de 2018.

5.2 ASPECTOS PRÁTICOS DO PROVIMENTO 67, CNJ

O referido Provimento estabelece as diretrizes para os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro no Brasil. Quase três anos após a promulgação da Lei nº 13.140 e do Código de Processo Civil sobre esse assunto, o CNJ regulamentou a

mediação e a conciliação nos cartórios por meio do Provimento 67/2018. Diversas justificativas fundamentam essa iniciativa, destacando-se:

A) O compromisso do CNJ em consolidar uma política pública permanente de estímulo e aprimoramento dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos (Resolução CNJ nº 125, de 29 de novembro de 2010);

B) O reconhecimento da conciliação e mediação como meios eficazes para a pacificação social, solução e prevenção de litígios;

C) A necessidade de organização e padronização das normas e procedimentos relacionados aos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, que possam ser oferecidos de forma opcional pelos serviços notariais e de registro;

D) As disposições do Código de Processo Civil e da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, juntamente com as sugestões e aprovação da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania (CAJC) do CNJ;

E) A decisão emitida nos autos do Pedido de Providências nº 0005163-92.2017.2.00.0000. Este foi um antigo desejo dos notários e registradores, que já estavam se preparando para oferecer esses serviços. Houve uma consulta no CNJ (Processo nº 0003416-44.2016.2.00.0000) sobre dois temas: a possibilidade de notários e registradores conduzirem conciliações e mediações voluntariamente no contexto judicial e a viabilidade dos cartórios extrajudiciais prestarem serviços de conciliação e mediação no âmbito extrajudicial (CNJ, 2018).

Feitas essas considerações, abordaremos de modo crítico e com a perspectiva desta pesquisa, diante da atuação na função de Notário e Registrador, os principais pontos do conteúdo do Provimento 67 do CNJ o qual é o principal instrumento normativo do Marco Regulatório da Extrajudicialização de conflitos nas serventias extrajudiciais (CNJ, 2018).

Para obter informações sobre quais serviços notariais e registrais estão autorizados a realizar procedimentos de conciliação e mediação, as Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios manterão uma lista pública desses serviços em seus sites. Essa lista incluirá os nomes dos conciliadores e mediadores, que serão escolhidos pelas partes de forma livre (CNJ, 2018).

Essa regra está em conformidade com o artigo 8º da Lei 8.935/1994, que estabelece que a escolha do tabelião de notas é livre, independentemente do domicílio das partes ou da localização dos bens envolvidos no ato ou negócio (BRASIL, 1994).

O artigo 4º do Provimento 67/2018 estabelece diretrizes para o processo de autorização para a realização de mediação e conciliação. Esse processo será regulamentado pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e pelas Corregedorias-Gerais de Justiça locais. Além disso, permite que os serviços notariais e de registro solicitem autorização específica para oferecer esse serviço, com um máximo de cinco escreventes habilitados sob a supervisão do delegatário (CNJ, 2018).

A fiscalização desses serviços será de responsabilidade da Corregedoria-Geral da Justiça e do juiz coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da jurisdição à qual os serviços notariais e de registro estão vinculados. Essa disposição está em conformidade com os artigos 236, § 1º da CF³⁶ e 37 da Lei 8.935/1994.³⁷

O Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) é responsável por manter um cadastro de conciliadores e mediadores habilitados. Este cadastro deve conter informações relevantes sobre a atuação desses profissionais, como o número de casos em que participaram, o êxito ou fracasso das atividades, a área da controvérsia, entre outras informações consideradas pertinentes. O NUPEMEC classificará sistematicamente esses dados e os publicará pelo menos anualmente, com o propósito de informar o público e utilizar as estatísticas para avaliar a conciliação e a mediação realizadas pelos serviços notariais e de registro, bem como por seus conciliadores e mediadores (CNJ, 2018).

O Provimento 67/2018 estabeleceu a obrigatoriedade de um curso específico de formação que capacitará os titulares e/ou prepostos dos serviços notariais e de registro a atuarem como mediadores e conciliadores. Esse curso deve seguir as diretrizes curriculares definidas no Anexo I da Resolução CNJ nº 125/2010, com as alterações introduzidas pela Emenda nº 2, de 8 de março de 2016. Os custos desse curso serão suportados pelos serviços notariais e de registro e serão oferecidos pelas escolas judiciais ou por instituições formadoras de mediadores judiciais, conforme o disposto no art. 11 da Lei nº 13.140/2015, regulamentada pela Resolução ENFAM nº 6 de 21 de novembro de 2016 (ENFAM, 2016).

O Provimento também prevê que os tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal podem credenciar associações, escolas e institutos ligados aos serviços notariais e de

³⁶ Art. 236 § 1º CF. Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

³⁷ Art. 37, Lei 8.935/1994. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de de seus prepostos.

registro, que não fazem parte do Poder Judiciário, para ministrarem o curso de formação mencionado anteriormente. Isso pode ser feito sob supervisão, desde que sejam respeitados os parâmetros estabelecidos pela Resolução ENFAM nº 6/2016 (ENFAM, 2016).

Os conciliadores e mediadores autorizados a prestar serviços têm o dever de comprovar a realização de um curso de aperfeiçoamento em conciliação e mediação a cada dois anos, a contar da autorização. Ressalta-se que a admissão como conciliador ou mediador daqueles que comprovarem a realização do curso de formação por uma entidade que não seja parte do Poder Judiciário e anterior à edição deste provimento está sujeita a treinamento e aperfeiçoamento prévio (art. 12, § 1º, da Resolução CNJ nº 125/2010).

O artigo 7º do Provimento 67 estabelece que os conciliadores e mediadores devem seguir os princípios e regras previstos na Lei nº 13.140/2015, no art. 166 do CPC e no Código de Ética de Conciliadores e Mediadores (Anexo III da Resolução CNJ nº 125/2010). Esses princípios e regras orientam a conciliação e a mediação, fundamentados nos seguintes valores: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada (CNJ, 2010).

O princípio da autonomia da vontade das partes é particularmente importante, não é um princípio absoluto e deve ser analisado conforme o caso concreto, principalmente quando uma das partes pode ser a Administração Pública, como por exemplo quando há conflito em um contrato onde umas das partes seria a Administração pública e um particular firmando um contrato de contratação, nessa situação há de fato a existência da consideração desse princípio da autonomia mas com ressalvas como a existência da licitação pública.

Importante enfatizar que ninguém pode ser compelido a permanecer em um processo de mediação. No entanto, se as partes incluírem uma cláusula de mediação em seu contrato, elas devem comparecer pelo menos à primeira reunião de mediação. Após essa primeira reunião, ninguém é obrigado a continuar no processo de mediação, o que gera não uma artifício de procrastinação uma vez que as partes devem ter o resguardo do direito de escolha de optar ou não pela mediação conscientemente (KUMPEL, 2021).

Além disso, conforme o § 4º do artigo 166 do Novo Código de Processo Civil de 2015, a mediação e a conciliação devem ser conduzidas de acordo com a autonomia dos interessados, inclusive em relação à definição das regras procedimentais (BRASIL, 2015a).

A confidencialidade implica que todas as informações obtidas durante a sessão de mediação sejam mantidas em sigilo, a menos que haja autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes. Isso significa que o mediador ou conciliador não pode testemunhar sobre o caso ou atuar como advogado das partes em nenhuma circunstância.

O princípio da decisão informada determina que o usuário seja plenamente informado sobre seus direitos e o contexto factual em que está envolvido. A imparcialidade exige que o mediador ou conciliador atue sem favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não influenciem o resultado do trabalho e que não aceite favores ou presentes de qualquer natureza (EL DEBS, 2021).

O princípio da independência e autonomia permite que o mediador e conciliador atuem com liberdade, sem sofrer pressões internas ou externas, e lhes dá o direito de recusar, suspender ou interromper a sessão se as condições necessárias para seu bom desenvolvimento não estiverem presentes, sem a obrigação de redigir um acordo ilegal ou inexecutável (LOUREIRO, 2021).

Além disso, os mediadores e conciliadores devem respeitar a ordem pública e as leis vigentes, garantindo que qualquer acordo entre as partes não viole a ordem pública nem contrarie as leis em vigor. Outros princípios, como o empoderamento e a validação, também são relevantes, incentivando as partes a aprenderem a resolver futuros conflitos com base em sua experiência na autocomposição e promovendo o respeito mútuo entre elas (KUMPEL, 2021).

É evidente que muitos desses princípios, que orientam a atuação do mediador e do conciliador, também são aplicáveis à atividade do notário e registrador, como é o caso da confidencialidade ou sigilo profissional. De fato, o notário e o registrador têm o dever de respeitar o sigilo profissional, conforme estabelecido no art. 30, inciso VI, da Lei 8.935/1994. Portanto, qualquer informação revelada será confidencial, ressalvadas as hipóteses do próprio artigo 30 da Lei de Mediação³⁸ (BRASIL, 2015)

É relevante enfatizar que o dever de confidencialidade se estende ao conciliador, ao mediador, às partes, aos seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outros indivíduos que participaram direta ou indiretamente dos procedimentos. Contudo, essa regra de confidencialidade não protegerá informações relacionadas a crimes de ação pública. A título de ilustração, se, durante um processo de mediação, a parte "A" concordar em pagar à parte "B" a quantia de R\$ 100.000,00 a título de danos materiais, esse montante deve ser declarado à Receita Federal e não estará sujeito ao dever de confidencialidade (BRANDELLI, 2011).

³⁸ Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.

Além disso, o Provimento proíbe o registro, a divulgação e o uso de informações apresentadas durante o procedimento para fins diferentes daqueles expressamente acordados pelas partes, acertadamente, conforme princípios da doutrina notarial (KUMPEL, 2021).

Adicionalmente à confidencialidade, os princípios da imparcialidade e independência também são comuns às duas profissões. De fato, esses princípios são incorporados no Código Brasileiro de Ética Notarial. A imparcialidade e a independência garantem a observância dos princípios da rogação e da liberdade de escolha. O tabelião tem o dever de assessorar ambas as partes e refletir sua vontade, sem tomar partido por uma delas, agindo de maneira a preservar sua independência e imparcialidade, conforme estabelecido na Lei 8.935/1994. Ao contrário dos advogados, o tabelião e o registrador devem tratar ambas as partes de forma imparcial, conforme os deveres estabelecidos por lei e esclarecidos na doutrina (LOUREIRO, 2021).

Considerando a imparcialidade inerente à atribuição determinada pela legislação extrajudicial, eles conseguem discernir os riscos, as opções e os interesses apresentados pelas partes. No caso do mediador, esse seria uma pessoa capacitada, podendo ser servidor cartorário ou aquele que tem habilitação para tal ofício, indicado pelo juiz para desenvolver a mediação do conflito. Já o Juiz, após o advento do Código de Processo Civil de 2015, obteve um papel mais forte de mediador de conflito devendo quando possível, buscar a solução pacífica da lide, e podendo atuar com um mediador também.

Além disso, as regras sobre impedimentos e suspeições, conforme estipulado nos artigos 148, II, 167, § 5º, 172 e 173 do CPC e 5º a 8º da Lei nº 11.340/2015, também se aplicam aos conciliadores e mediadores. Quando essas circunstâncias são identificadas, elas devem ser comunicadas às partes, e a sessão deve ser interrompida (BRASIL, 2015).

As partes elegíveis para participar de conciliação e mediação como autores ou réus incluem: pessoas naturais absolutamente capazes (que podem ser representadas por procuradores devidamente constituídos, por meio de instrumento público ou particular com poderes para transigir e com firma reconhecida); pessoas jurídicas, incluindo empresários individuais (que podem ser representados por prepostos, munidos de carta de preposição com poderes para transigir e com firma reconhecida, sem a necessidade de vínculo empregatício); e entidades despersonalizadas às quais a lei confere capacidade postulatória, representadas de acordo com os requisitos legais (CNJ, 2018).

É importante observar que o tabelião, ou qualquer pessoa apta que esteja realizando a função de mediador, exija da pessoa jurídica, prova de representação, por meio da

apresentação de seus atos constitutivos, como forma de requisito para garantir a efetiva e regular representação nos atos praticados na serventia (KUMPEL, 2021).

Quanto ao objeto, apenas direitos disponíveis, que são aqueles que ultrapassam as relações interpessoais de caráter imperiosamente monetário e indisponíveis, que são aqueles que temos a permissão de realizar. Por exemplo: Quando uma pessoa vai provar um fato de colisão, o direito disponível é a restituição do valor danificado em relação a colisão em seu bem material. Ambos admitem transação e podem ser objeto de conciliação e mediação.

Contudo, a conciliação e mediação envolvendo direitos indisponíveis, a principal vantagem é a possibilidade de resolver o conflito de forma mais rápida, menos onerosa e menos desgastante. Outro ponto é que a resolução costuma ser considerada mais justa já que os próprios envolvidos a constroem. Todavia, são transigíveis, e devem ser homologadas pelo juízo, de acordo com o artigo 725, VIII, do CPC e o artigo 3º, § 2º, da Lei nº 13.140/2015. Nesse caso, o cartório deve encaminhar ao juízo competente o termo de conciliação ou mediação e os documentos que instruíram o procedimento, e, após a homologação, entregar o termo homologado diretamente às partes (CPC, 2015).

Ainda, para continuar análise acerca do procedimento da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, torna-se imperioso citar os serviços extrajudiciais que optam por oferecer o serviço de mediação e conciliação, uma que vez é necessário criar um Livro de Protocolo específico para o recebimento de requerimentos relacionados a esses atos. Esse livro, com 300 folhas, deve ser aberto, numerado, autenticado e encerrado pelo oficial do serviço notarial e de registro, podendo ser utilizado um processo mecânico de autenticação previamente aprovado pela autoridade judiciária competente (CNJ, 2018).

Essa regra é similar ao artigo 4º³⁹ da Lei 6.015/1973, que determina que somente o oficial de registro e o tabelião de notas podem realizar esses atos. No entanto, ela difere da abordagem de registro de protesto, pois, conforme o artigo 33 da Lei 9.492/1997⁴⁰, os livros de Registros de Protesto são abertos e encerrados pelo Tabelião de Protestos ou seus substitutos, ou por escreventes autorizados, com suas folhas numeradas e rubricadas (BRASIL, 1997).

Assim sendo, verifica-se que todos os dispositivos relacionados à exigência de autorização judicial competente para medidas relacionadas à organização e execução dos

³⁹ Art. 4º Os livros de escrituração serão abertos, numerados, autenticados e encerrados pelo oficial do registro, podendo ser utilizado, para tal fim, processo mecânico de autenticação previamente aprovado pela autoridade judiciária competente.

⁴⁰ Art. 33. Os livros de Registros de Protesto serão abertos e encerrados pelo Tabelião de Protestos ou seus Substitutos, ou ainda por Escrevente autorizado, com suas folhas numeradas e rubricadas.

serviços foram, de forma tácita, revogados, cabendo exclusivamente aos titulares das serventias extrajudiciais, conforme doutrina notarial (KUMPEL, 2021).

No entanto, parcela da doutrina sustenta a manutenção desses artigos, especialmente a disposição do artigo 3º, parágrafo 2º⁴¹ da Lei de Registros Públicos (LRP), que ainda estaria plenamente em vigor, exigindo a aprovação do juízo competente, visto que se trata de um aspecto importante do direito formal (BRANDELLI, 2011).

Quanto aos números de ordem dos termos de conciliação e mediação, não serão interrompidos ao final de cada livro, mas continuarão sequencialmente nos livros subsequentes da mesma espécie. Essa norma é semelhante ao artigo 7º⁴² da LRP, indicando que um livro será uma extensão do outro, mantendo o princípio da continuidade dos atos (KUMPEL, 2021).

No contexto da escrituração, é permitido adotar simultaneamente mais de um livro de conciliação e mediação para registrar audiências por meios eletrônicos. Da mesma forma, os serviços notariais e de registro devem utilizar um livro de carga física, onde serão correlacionados os escreventes e os livros, caso o serviço utilize vários livros de conciliação e mediação simultaneamente. No entanto, um livro sob a responsabilidade de um escrevente é de uso exclusivo deste, embora possa ser usado por outro escrevente mediante autorização prévia do notário e do registrador, com registro da permissão no livro de carga constando o protocolo para que toda a movimentação seja protocolada continuamente (BRANDELLI, 2011).

Similarmente ao livro protocolo, o livro de conciliação e mediação terá 300 folhas, com a possibilidade de acréscimo apenas para evitar a divisão do ato. Além do timbre do serviço notarial e de registro, todas as folhas conterão o número do livro e do termo de conciliação ou mediação correspondentes, numerados sequencialmente por meio de um sistema mecânico ou eletrônico, desde que devidamente arquivados para que de todas as situações públicas possam ser emitidas declarações notariais (KUMPEL, 2021).

A escrituração pode ser mecânica, sem uso de sistema informatizado de base de dados, mesmo que editores de texto em computador sejam usados. Também pode ser

⁴¹ Art. 3º A escrituração será feita em livros encadernados, que obedecerão aos modelos anexos a esta Lei, sujeitos à correição da autoridade judiciária competente.

§ 2º Para facilidade do serviço podem os livros ser escriturados mecanicamente, em folhas soltas, obedecidos os modelos aprovados pela autoridade judiciária competente.

eletrônica, feita por meio de um sistema informatizado de base de dados, com impressão dos atos em fichas ou em livros físicos. Se ocorrer um erro material na numeração das folhas, o notário ou registrador pode corrigi-lo, registrando-o no termo de encerramento, independente da manifestação do Poder Judiciário ou até mesmo das partes, neste último desde que erro evidente e de imediata constatação com a Documentação apresentada, sendo todos cientificados em seguida (KUMPEL, 2021).

É possível utilizar um livro eletrônico, desde que o sistema garanta a verificação da existência e conteúdo do ato e siga as mesmas regras de registro aplicáveis ao livro físico, conforme os mais novos regramentos do CNJ que permitem a digitalização dos serviços de notas e registros (CNJ, 2018).

No caso de termos de audiências de conciliação ou mediação lavrados em folhas soltas, as partes devem assinar no final da última folha e rubricar as demais. Se os declarantes ou participantes não puderem assinar por alguma razão, outra pessoa pode assinar a rogo, com a impressão datiloscópica da pessoa que não assinou. As folhas soltas utilizadas devem ser guardadas em pastas até serem encadernadas, o que deve ocorrer no prazo de até 60 dias após o encerramento. O encerramento pode ocorrer imediatamente após a lavratura do último termo, mesmo que haja pendência de assinatura, tudo com o intuito de garantir a preservação e conservação dos atos, conforme princípios basilares dos Registros públicos (EL DEBS, 2021).

O livro de conciliação e mediação deve incluir um índice alfabético com os nomes das partes presentes nas sessões, juntamente com seus números de CPF/CNPJ ou outros documentos de identificação, além da referência ao livro e à folha onde foi registrado o termo de conciliação ou mediação correspondente. Esses índices podem ser mantidos em fichas, microfichas ou em formato eletrônico, registrando as informações das partes envolvidas nos processos de conciliação ou mediação, tudo como forma para garantir o princípio da publicidade, norteador da atividade extrajudicial (EL DEBS, 2021).

No que diz respeito à conservação, é fundamental que o livro e qualquer documento resultante de conciliação ou mediação extrajudicial permaneça sob custódia do ofício. Qualquer diligência judicial ou extrajudicial que exija a apresentação desses documentos deve, sempre que possível, ser realizada no próprio ofício, a menos que haja uma determinação judicial expressa para a entrega do documento ou do livro (KUMPEL, 2021).

Os serviços notariais e de registro são responsáveis pela ordem, guarda e conservação desses livros e documentos de conciliação e mediação, de acordo com regras semelhantes às encontradas nos artigos 22 a 24 na LRP, no artigo 46 da Lei 8.935/1994 e em

outras legislações pertinentes., inclusive aplica-se o Provimento 50/2012 do CNJ para prazos e informações de conservação de documentos em cartórios extrajudiciais (CNJ, 2018)

No que se refere à qualificação realizada pelo notário e pelo registrador, os documentos eventualmente apresentados pelas partes para a instrução de conciliação ou mediação serão examinados e devolvidos aos seus titulares durante a sessão. Os serviços notariais e de registro devem manter um arquivo com o requerimento assinado pelas partes, além de todos os documentos que considerarem relevantes. O arquivamento desses documentos relativos à conciliação e mediação deve ser realizado por um período mínimo de cinco anos, até mesmo para instrução e homologação, quando envolver entes da Administração Pública (KUMPEL, 2021).

Conforme a doutrina, vale ressaltar ponto relevante que não é mais obrigatório manter a conservação de documentos microfilmados ou gravados eletronicamente, conforme estabelecido pelo artigo 35, parágrafo 2º da Lei de Protesto de Títulos, Lei 9.492/1997, acredito que pela digitalização inerente aos provimentos do CNJ, foi adotado acertadamente o melhor entendimento (KUMPEL, 2021).

Após analisar as regras de escrituração, é importante considerar o procedimento de conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais. Para tornar efetivo o processo de conciliação e mediação, é essencial que o procedimento seja conduzido a aplicações de técnicas conciliatórias adequadas e em ambiente propício ao alcance de soluções consensuais e autocompositivas, como previsto no Provimento 67/2018 (CNJ, 2018).

O artigo 13 do Provimento 67/2018 estabelece a competência para o requerimento de conciliação ou mediação, confirmando a regra estabelecida no artigo 42 da Lei 13.140/2015⁴³. Ou seja, o requerimento pode ser dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro, de acordo com suas respectivas competências, garantindo liberdade às partes para escolha na atuação (KUMPEL, 2017).

Os requisitos mínimos do requerimento para a realização de conciliação ou mediação incluem a qualificação do requerente, com informações como nome ou denominação social, endereço, tudo conforme requisitos estabelecidos, não obstante, a série Pesquisa Justiça indique que os dados empíricos reunidos pelo CNJ evidenciam que deve ser minimizado o comportamento adversarial para que as partes em conjunto encontrem soluções viáveis para todos (CNJ, 2018).

⁴³ Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências.

O legislador tomou uma decisão acertada ao incluir uma norma que trata da exigência de um espaço reservado, conforme os termos do Art. 21 do Provimento 67, CNJ⁴⁴. Acredito que o referido dispositivo se coaduna com os valores constitucionais, tendo em vista que é garantida a manutenção da confidencialidade indispensável à melhor prestação das soluções, além de ser um aspecto principiológico inerente ao procedimento, e ao mesmo tempo, é observada a disposição do art. 4º da Lei 8.935/1994, que estabelece que os serviços notariais e de registro devem ser prestados de forma eficiente e adequada, em dias e horários determinados pelo juiz competente, considerando as características locais, em um local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para a guarda de livros e documentos, em consonância com a doutrina tradicional de direito notarial e registral (EL DEBS, 2021).

No dia e horário agendados para a realização da sessão de conciliação ou mediação, após a chamada nominal das partes e constatação de que uma ou mais partes não compareceram, o requerimento será arquivado. No entanto, essa regra não se aplica se forem atendidos todos os seguintes requisitos: houver várias partes requerentes ou requeridas, ao menos duas partes adversas comparecerem com a intenção de chegar a um acordo, e houver uma identificação formal da possibilidade de um acordo (EL DEBS, 2021).

É importante ressaltar que a sessão de conciliação ou mediação só terá efeito entre as partes presentes, e quando um acordo for alcançado, um termo de conciliação ou mediação será elaborado e assinado pelas partes presentes. Este termo é um documento público e possui força de título executivo extrajudicial, de acordo com o art. 784, II, do CPC⁴⁵ (BRASIL, 2015).

Relevantíssimo destacar que a natureza jurídica de título executivo extrajudicial permite a execução de imediato, contudo quando o ato jurídico versar sobre objeto de direitos indisponíveis, será um título executivo de natureza mista, porque celebrado e instrumentalizado por escritura pública em Serventia Extrajudicial e homologado pela autoridade judiciária, conforme o art. 12, § 1º do Prov. 67, CNJ⁴⁶ e art. 725, VIII, CPC⁴⁷ (BRASIL, 2015).

⁴⁴ Art. 21. Os serviços notariais e de registro manterão espaço reservado em suas dependências para a realização das sessões de conciliação e de mediação durante o horário de atendimento ao público.

⁴⁵ Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;

⁴⁶ Art. 12. Os direitos disponíveis e os indisponíveis que admitam transação poderão ser objeto de conciliação e de mediação, o qual poderá versar sobre todo o conflito ou parte dele. 1º A conciliação e a mediação que envolvam direitos indisponíveis, mas transigíveis, deverão ser homologadas em juízo, na forma do art. 725, VIII, do CPC e do art. 3º, § 2º, da Lei n. 13.140/2015.

⁴⁷ Art. 725. Processar-se-á na forma estabelecida nesta Seção o pedido de:

VIII - homologação de autocomposição extrajudicial, de qualquer natureza ou valor.

Poderá ser interposto recurso, caso seja descoberto alguma eventual ilegalidade, como forma de aplicação do princípio da não inafastabilidade da jurisdição, direito fundamental inscrito no Art. 5º, XXXV, CF⁴⁸, contudo estando em conformidade e por haver o paradigma da consensualidade para atingimento da escritura pública, prevalece a vontade das partes, respeitados propriamente o ordenamento jurídico e direitos de terceiros para pactuação, podendo inclusive ser objeto de execução, logo após a lavratura da escritura pública (KUMPEL, 2022).

Conforme análise doutrinária e legislativa, a falta de um acordo ou a desistência do requerimento antes da sessão de conciliação ou mediação não impede a realização de novas sessões para tentativa de acordo. Além disso, o requerente pode solicitar o arquivamento do pedido a qualquer momento, por escrito, sem a necessidade de consentimento da parte contrária. Nesse caso, não é obrigatório manter a documentação, como o requerimento, armazenado, desde que ele tenha sido microfilmado ou gravado eletronicamente (EL DEBS, 2021).

Acertadamente, conforme disposição no parágrafo 2º do artigo 24⁴⁹, Provimento 67, CNJ, o requerente não se manifestar no prazo de 30 dias após a notificação, a desistência do pedido é presumida. Caso não haja acordo ou ocorra desistência antes da sessão, o procedimento será arquivado pelo serviço notarial ou de registro, com essa informação sendo registrada no livro de conciliação e mediação, de forma protocolar, podendo ser inclusive exarada objeto de solicitação de escritura que certifique o ato (EL DEBS, 2021).

Finalmente, abordaremos os emolumentos relativos à mediação e conciliação nos serviços extrajudiciais. É importante observar que as atividades notariais e de registro não são tarifadas como outros serviços públicos, mas sim remuneradas por meio de emolumentos. Isso significa que esses serviços são públicos, mas prestados de forma privada por meio de concessão, e os usuários pagam pelos serviços de acordo com as taxas de emolumentos estabelecidas (LOUREIRO, 2021).

A CF, no art. 236, § 2º, estabelece que uma lei federal deve definir as regras gerais para a fixação de emolumentos relacionados aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Essa lei federal é a Lei 10.169/2000. Cabe aos estados e ao Distrito Federal regulamentar as normas específicas, como os valores dos emolumentos, considerando a

⁴⁸ Art. 5º, XXXV A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

⁴⁹ Art. 24º, §2º Presumir-se-á a desistência do requerimento se o requerente, após notificado, não se manifestar no prazo de 30 (trinta) dias.

natureza pública e o caráter social desses serviços, sendo esses valores geralmente expressos em moeda corrente do país (BRASIL, 2000).

O STF já decidiu em várias ocasiões que os emolumentos têm a natureza jurídica de taxa, o que os sujeita aos princípios constitucionais tributários. Portanto, os emolumentos são considerados uma espécie de tributo, não havendo espaço para compreensão de descontos ou promoções tendo em vista se tratar de uma modalidade de receita pública derivada por mera iniciativa das partes, porém podem fazer jus ao direito de gratuidade, conforme preenchimento de requisitos devidamente comprovados (STF, 2005).

O Provimento aborda especificamente a questão dos emolumentos e estabelece que, enquanto não forem emitidas normas específicas pelos estados e pelo Distrito Federal sobre emolumentos relacionados à conciliação e mediação extrajudiciais, deverá ser aplicada uma tabela de referência. Essa tabela é baseada no menor valor cobrado na lavratura de escritura pública por sessão de sessenta minutos. Se a mediação ou conciliação exigir sessões extras para alcançar um acordo, os emolumentos serão cobrados de forma proporcional (CNJ, 2018).

No entanto, existe um enfrentamento doutrinário imprescindível sobre a forma como os emolumentos são cobrados nesse contexto. Alguns argumentam que a cobrança deveria ser baseada no valor econômico envolvido no acordo, uma vez que a mediação ou conciliação visa resolver conflitos patrimoniais que envolvem direitos disponíveis. Portanto, eles defendem que a cobrança deveria ser feita com base no critério "com valor econômico". Além disso, propõem que o mediador ou conciliador seja remunerado por conduzir o procedimento e também por proferir a decisão arbitral (PINHEIRO, 2020).

Há também o entendimento de que deve ser aplicada uma analogia ao artigo 26 do Provimento nº 65/2017 do CNJ⁵⁰, que regulamenta a forma de cobrança pelo Oficial de Registro de Imóveis no procedimento de registro da usucapião extrajudicial. Segundo esse entendimento, o tabelião de notas deveria ser remunerado por conduzir o procedimento e também por proferir a escritura pública, seguindo um critério similar ao utilizado para a usucapião extrajudicial (CNJ, 2017).

Torna-se imprescindível destacar que Francisco José Cahali assim já afirmou, em participação no XVII Congresso Notarial Brasileiro, em 2012, ao comentar sobre os emolumentos devidos por ocasião da mediação notarial: "a questão de emolumentos teria que

⁵⁰ Art. 26. Enquanto não for editada, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, legislação específica acerca da fixação de emolumentos para o procedimento da usucapião extrajudicial, serão adotadas as seguintes regras: I – no tabelionato de notas, a ata notarial será considerada ato de conteúdo econômico, devendo-se tomar por base para a cobrança de emolumentos o valor venal do imóvel relativo ao último lançamento do imposto predial e territorial urbano ou ao imposto territorial rural ou, quando não estipulado, o valor de mercado aproximado;

ser equalizada, pois o custo da mediação e algumas adaptações jurídicas teriam que ser feitas" (CAHALI, 2012).

Outro ponto importante é que o Provimento proíbe os serviços notariais e de registro de receberem qualquer vantagem das partes relacionadas à sessão de conciliação ou mediação, exceto os emolumentos e despesas de notificação (CNJ, 2018).

Além disso, o Provimento prevê a realização de sessões não remuneradas para atender à gratuidade no procedimento de mediação e conciliação nos cartórios. Os tribunais devem determinar o percentual de sessões não remuneradas, que não pode ser inferior a 10% da média semestral das sessões realizadas pelo serviço extrajudicial e nem inferior ao percentual estabelecido para as câmaras privadas. Isso visa garantir o acesso gratuito à mediação e conciliação nos casos em que as partes não têm condições de arcar com os custos; tudo com fundamento no art. 169, § 2º, do CPC⁵¹ (CPC, 2015).

Ademais para manter a atualização da pesquisa, na competência regulamentar, previamente elencada, do CNJ, foi editado o Provimento 149 em 30 de agosto de 2023 o qual instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro, sendo responsável pela incorporação dos atos anteriores emanados pelo CNJ, inclusive o Provimento 67 e demais instrumentos regulamentares que compõem o Marco regulatório da extrajudicialização de conflitos no âmbito das serventias extrajudiciais (CNJ, 2023).

5.3 RECOMENDAÇÃO 28, CNJ

A Recomendação n. 28, de 17 de agosto de 2018, do CNJ, foi emitida com base na consideração da efetividade da conciliação e da mediação como instrumentos de pacificação social, solução e prevenção de litígios. Ela também levou em consideração a obrigação de instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) pelos tribunais por meio dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e a necessidade de instalação dos CEJUSCs em locais onde existam dois juízos (juizados ou varas) com competência para a realização de audiências (CNJ, 2018).

⁵¹ Art. 167, § 2º Os tribunais determinarão o percentual de audiências não remuneradas que deverão ser suportadas pelas câmaras privadas de conciliação e mediação, com o fim de atender aos processos em que deferida gratuidade da justiça, como contrapartida de seu credenciamento.

Além disso, a recomendação aborda a facultatividade de instalação dos CEJUSCs em locais onde existe apenas um juízo (juizado) atendido por um centro regional ou itinerante e a não instalação dos CEJUSCs como descumprimento das disposições da Resolução CNJ n. 125/2010 e do Código de Processo Civil. Esses fatores contribuíram para a emissão da Recomendação n. 28/2018. Nada mais atual e pertinente para a atual conjuntura apresentada após o ano de 2020, no Estado de Pernambuco, após a cumulação de Comarcas (CNJ, 2018).

A recomendação orienta os tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebrar convênios com notários e registradores para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania em locais onde ainda não tenham sido implantados. Esse processo deve ser precedido por um estudo preliminar que avalia a viabilidade jurídica, técnica e financeira do serviço, realizado pelos tribunais em conjunto com os notários ou registradores da jurisdição em questão; instituições promotoras de acesso à justiça (EL DEBS, 2019).

Uma vez firmado o termo de convênio com base na recomendação, os tribunais de justiça devem encaminhar cópia do termo à Corregedoria Nacional de Justiça, via Processo Judicial Eletrônico (PJe), para conhecimento e disseminação das boas práticas entre os demais entes da Federação. Além disso, devem manter em seus sites, por meio dos NUPEMECs, uma listagem pública dos CEJUSCs instalados mediante convênio com os serviços notariais e de registro (CNJ, 2018)

Os procedimentos de conciliação e mediação realizados nos CEJUSCs instalados com base nessa recomendação são fiscalizados pela CGJ, conforme determina o §1º do artigo 236 da CF⁵², e pelo juiz coordenador do CEJUSC da jurisdição à qual o serviço notarial e de registro está vinculado. Essa fiscalização está em conformidade com as normas da CF e da Lei 8.935/1994⁵³, que regulam os serviços notariais e de registro (CNJ, 2018)

5.4 BENEFÍCIOS DA ATUAÇÃO DO TABELIÃO E DO REGISTRADOR NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS

⁵² Art. 236 § 1º CF. Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

⁵³ Art. 37 Lei 8.925/1994. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

Um dos benefícios mais conhecidos e destacados da atuação do Tabelião e do Registrador na solução de conflitos é a prevenção de litígios, um tópico que já foi amplamente explorado nesta pesquisa. Além disso, existem outros benefícios significativos, especialmente no âmbito econômico, que merecem nossa consideração.

É importante notar que a atividade notarial e registral é caracterizada por princípios essenciais, como imparcialidade, celeridade e profundo conhecimento jurídico. Ygor Pinheiro destaca que, ao atuar como um agente imparcial, rápido e altamente qualificado em termos jurídicos, o Tabelião e o Registrador proporcionam certeza e confiança às relações jurídicas. Isso significa que, em qualquer relação civil ou empresarial, mesmo que ocorra algum conflito, as partes contratantes têm a garantia de que, ao optar pela intervenção notarial, a controvérsia será resolvida de maneira imparcial, rápida, técnica e com a confiança naturalmente associada à fé pública concedida ao tabelião. Essa confiabilidade, por sua vez, tende a reduzir os custos do negócio. Ao contratar um serviço notarial, mesmo que nem todos os aspectos contratuais cheguem a um acordo sem controvérsias, a atuação do tabelião resolverá pronta e seguramente as divergências, sem depender da intervenção de outros profissionais, como advogados, por exemplo. Como resultado, o dinheiro investido na contratação não fica ocioso por muito tempo, levando a uma tendência de redução dos custos gerais (PINHEIRO, 2020).

Nesse contexto, é crucial considerar os ensinamentos do Dr. Celso Fernandes Campilongo. Ressalta que a transparência, a correção e a publicidade de atos economicamente relevantes, como aqueles registrados em escrituras públicas, desempenham um papel importante no desenvolvimento das trocas comerciais. Uma transação realizada com a mediação do tabelião traz benefícios que vão além do ato em si. Acordos futuros relacionados aos mesmos direitos, como os de propriedade, por exemplo, também se beneficiarão da fé pública, publicidade e correção introduzidas pelo tabelião (CAMPILONGO, 2014)

Essas são externalidades positivas que não seriam garantidas sem a presença do notário. Campilongo enfatiza a importância da atividade notarial na economia de mercado, destacando sua função de purificar o ambiente das relações econômicas, como se fosse uma externalidade positiva (CAMPILONGO, 2014).

Em evento organizado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em colaboração com a Faculdade de Direito da USP, o Colégio Notarial do Brasil e a Universidade de Sorbonne, Campilongo abordou o papel do notário na análise econômica do direito. Ele destacou a importância da atividade notarial para a economia de mercado, ao mesmo tempo em que reconheceu que ela se diferencia de uma concorrência mercantil ou de

um ambiente empresarial devido às suas características únicas, como a necessidade de neutralidade, imparcialidade e equidistância. Igualmente destacou o papel do Direito em relação à economia e como o notário atua na função de guardião, desempenhando um papel fundamental na melhoria das transações comerciais e na minimização de riscos (CAMPILONGO, 2014).

Com igual posicionamento, Leonardo Brandelli enfatizou que, na era pós-moderna, busca-se cada vez mais a manifestação da vontade real das partes nos negócios jurídicos. O notário desempenha um papel crucial ao buscar minimizar a desigualdade material e permitir a manifestação da vontade real das partes. Ele observou que a atividade notarial está alinhada com os princípios econômicos mais sólidos e que os notários atuam como guardiões, prevendo e depurando previamente os negócios para evitar ilegalidades ou problemas futuros (BRANDELLI, 2011).

Por último, mas não menos importante, é importante destacar a grande vantagem da atuação dos tabeliães e registradores: sua capilaridade. Os cartórios estão presentes em todo o Brasil, atendendo a mais de 15 mil localidades, conforme estabelecido no artigo 44 da Lei 8.935/1994. Além de seu papel tradicional, o CNJ delegou aos notários e registradores brasileiros novas atribuições, como o apostilamento de documentos. Desde a CF de 1988, os serviços notariais e de registro estão expandindo suas competências em relação aos direitos fundamentais, contribuindo para a prevenção e solução de litígios, garantindo segurança jurídica aos atos e fatos formalizados por sua competência (USP, 2019).

Não obstante, conforme abordado nesta pesquisa, a Resolução 445/2020 do TJPE representa um entrave ao acesso à justiça no Estado, tendo em vista que 43 das 151 Comarcas, totalidade no TJPE, foram desativadas e acumuladas a outras. Nota-se, porém que em cada uma das Comarcas desativadas existem serventias extrajudiciais, conforme corroborado pelos dados do Portal Justiça Aberta do CNJ, ou seja, o acesso à justiça é garantido pela capilaridade, em ordem prática, em cada sede municipal nas delegações de notas e registros, tudo com base nos fundamentos empíricos coletados pelo CNJ (CNJ, 2023).

Portanto, concluímos que a introdução da mediação e conciliação nas serventias notariais e registrais é um tema de grande relevância, com implicações jurídicas, sociais e filantrópicas. Além de fornecer outra forma de acesso à justiça, a mediação e a conciliação desempenham um papel crucial na proteção da dignidade humana. Esses métodos garantem uma decisão justa e digna, com limites de tempo razoáveis, garantindo a eficácia das normas constitucionais e infraconstitucionais, aproximando os cidadãos do Poder Judiciário e fortalecendo a segurança jurídica das decisões (USP, 2019).

O Notário Ygor Pinheiro observa que, em geral, a atuação do tabelião busca garantir segurança jurídica, *a priori*, evitando conflitos. No entanto, destaca que os tabeliães estão aptos a desempenhar um papel fundamental após o surgimento de conflitos, na aplicação prática dos instrumentos da mediação e da conciliação (PINHEIRO, 2020).

Portanto, por todo o exposto, a atuação dos delegatários extrajudiciais como terceiros imparciais, juridicamente qualificados, assessores das partes, céleres e confiáveis agentes da segurança jurídica, desempenhando com excelência as atribuições de mediação e conciliação, é digna de reconhecimento seja academicamente, e igualmente, social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com fundamento na revisão de literatura e nos dados obtidos pela análises bibliográficas e legislativas foram abordados os temas: dos institutos jurídicos das soluções extrajudiciais de conflitos, com enfoque jurídico-social, conforme a aderência ao Programa de Pós Graduação da Universidade Católica de Pernambuco proporcionando transformações sociais a partir da conciliação e da mediação no âmbito das serventias extrajudiciais.

Institutos estes que se apresentam no ordenamento jurídico pátrio como métodos consensuais de solução de litígios por autocomposição das partes, ou seja, prescindem da necessidade de se solicitar a tomada de decisão da figura do Poder Judiciário como única via.

Para melhor adequação do estudo, a Dissertação foi dividida em três capítulos, e em cada capítulo um tema específico foi proposto com o intuito de compreender esse sistema extrajudicial de resolução de conflitos o qual, não obstante, estar inserida desde a época do Brasil colonial fora pouco utilizado no ordenamento jurídico nacional.

No primeiro capítulo foi realizada uma abordagem jurídico, histórica e social dos institutos e das legislações que abrangeram a conciliação e a mediação como forma de resolução de conflitos.

Percebe-se que a conciliação fez parte do ordenamento jurídico desde o período do Brasil Colonial elencada no capítulo XV do Livro III das Ordenações Manuêlinas e capítulo XX do Livro III das Ordenações Filipinas.

Ademais, ainda no primeiro capítulo foi abordado o tema de acesso à Justiça com um direcionamento voltado à evolução e efetivação dos direitos humanos e inclusive direitos ao desenvolvimento econômico e social sustentável.

Por meio da análise legislativa ficou demonstrado que o Brasil é signatário de

tratados internacionais os quais obrigam o Estado proporcionar de forma direta e indireta por meio de políticas públicas legislativas o desenvolvimento tanto nos aspectos humano, quanto social e econômico pautados no parâmetro universal da sustentabilidade.

Nesta diapasão, o Brasil, por meio do CNJ, por meio da adoção de política pública de solução de demandas e controvérsias judiciais, aprovou a Resolução 125, que regulamentou de forma concreta a conciliação e mediação no âmbito judicial, tentando assim reduzir o número de processos que sobrecarregam o judiciário brasileiro.

Já no segundo capítulo, é realizada a conceituação de institutos da Constitucionalização do Direito os quais atinentes a transformações com base nos valores previstos na CF de 1988 promovem a mudanças de paradigmas, antes engessados, assim como a indisponibilidade do direito público que autorizou a produção de Provimentos do CNJ a exemplo do 67 que dispõe de resoluções extrajudiciais de conflitos envolvendo direitos indisponíveis.

Ainda no segundo Capítulo, em decorrência do Poder Judiciário nacional, inclusive o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco tomado a título de exemplo no ano de 2020, já muitíssimo sobrecarregado com processos e ainda realizou desativações de comarcas, dificultando ainda mais o acesso à justiça à população.

Por último, no terceiro Capítulo são realizadas análises dos dispositivos do Marco Regulatório da extrajudicialização nas serventias notariais e de registro brasileiras realizando comentários técnicos, em decorrência da atuação profissional e críticas necessárias com embasamento científico e fundamentação apropriada.

A partir disso, anseia-se, cada vez mais, a aplicação de novos critérios visando dirimir os conflitos de forma consensual, célere, inclusive contando com a participação das Serventias Extrajudiciais, para o desafogo do Poder Judiciário, conforme relatórios do CNJ.

A autocomposição, sugerida pelo sistema de extrajudicialização de demandas no âmbito das serventias extrajudiciais, utilizando-se de instrumentos da mediação, conciliação, além de outros meios ainda menos usuais no país, mas que têm ganhado cada vez mais relevância, são instrumentos de pacificação social, necessários para a diminuição dos números de processos em trâmite no poder judiciário.

Estudou-se estes instrumentos a luz ordenamento processual e constitucional vigente, e constatou-se que a conciliação, a mediação e os outros instrumentos aplicáveis ao sistema notarial e registral, proporcionam o desenvolvimento social sustentável à medida que as demandas sejam resolvidas de forma mais célere, econômica e viável juridicamente.

Neste sentido, demonstrou-se que com o advento do novo paradigma do consenso

inserido com enfoque no CPC/2015, assim como na Resolução 125 do CNJ, os quais tornaram-se instrumentos processuais importantes para a efetivação do acesso à justiça, uma vez que as relações sociais do mundo contemporâneo não comportam um sistema processual e jurídico que não acompanhe as transformações sociais, políticas e econômicas na rapidez que exigem, como forma de comprovar esses paradigmas, foi realizada a pesquisa que com o CPC, 270 mil processos deixaram de ingressar na Justiça por conta das soluções extrajudiciais de conflitos, apenas no ano de 2015, conforme pesquisa empírica (BANDEIRA, 2015).

Neste caminho os atos normativos expedidos pelo CNJ, quais sejam: Provimento 67/18 e a Recomendação 28 no ano de 2018 foi demonstrado contextualmente por meio da análise legislativa, a possibilidade da evolução do paradigma consensual empregada no âmbito das serventias extrajudiciais da mediação e a conciliação, trazendo ao estudo que demonstram a intenção e legitimação desses instrumentos importantes e eficazes para a efetivação do acesso à justiça no Brasil devido a capilaridade dos Cartórios em todos os Municípios do país (EL DEBS, 2019)

Chegou-se à conclusão que a conciliação e a mediação bem como os instrumentos de prevenção litigiosa e social apregoado pelo sistema extrajudicial, são mecanismos processuais de pacificação das demandas uma vez que as próprias partes proporcionam soluções aos seus próprios conflitos sem a intervenção do poder judiciário diretamente.

Já no terceiro e último capítulo do estudo, foram analisados os dispositivos da Lei da Mediação (Lei 13.140/2015) e seus reflexos na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), Provimento Conjunto 02/19 do TJPE, todos em consonância com os atos normativos expedidos pelo CNJ, quais sejam: Provimento 67/18, Recomendação 28/18 e Resolução 125.

No decorrer da pesquisa fora demonstrado a legalidade da conciliação e da mediação nas serventias extrajudiciais de notas e registros públicos e que essa atribuição é inerente à atividade notarial e registral, conforme doutrina e legislação pátria (RIBEIRO, 2009)

O Poder Judiciário, sabendo da importância desse sistema, cada vez mais, transfere competências e atribuições de contencioso voluntário ao serviço extrajudicial, uma vez que prioriza em seu contencioso judicial apenas ações que efetivamente demandam um aporte jurídico estatal (BRANDELLI, 2011).

Portanto, os notários e registradores, profissionais de notável conhecimento jurídico, por força da CF, em seu artigo 236, por força das Leis 8.935/94, 6.015/73, são portadores da segurança jurídica e conduzem atribuições prezando pela segurança social (KUMPEL, 2021).

São juristas altamente qualificados que enfrentam concursos públicos que exigem um alto grau de conhecimento técnico, administrativo e jurídico e por tais razões elencadas nesta pesquisa cabe destacar que toda a população beneficia-se, com o sistema de soluções extrajudiciais de conflitos nas serventias extrajudiciais, porque surge um novo paradigma social de escolha extrajudicial da solução do litígio, sem necessitar, exclusivamente, da atuação do Poder Judiciário (LOUREIRO, 2021).

Portanto, conforme demonstrado na pesquisa, os Notários e Registradores estão aptos a aplicarem em suas serventias os institutos ora estudados por serem, por sua natureza pacificadores sociais, inclusive em demandas envolvendo a Administração Pública, tudo conforme pesquisa empírica e regulamentos realizados pelo CNJ, ensinamentos doutrinários abalizados e em consonância com o ordenamento jurídico pátrio (EL DEBS, 2019).

3 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino. **Direito notarial e registral**. Coordenador: Roberto Paulino. Salvador: Juspodivm, 2016

ANOREG/BR. **Associação dos Notários e Registradores do Brasil. Pesquisa aponta que Cartórios brasileiros são a instituição com maior confiança**. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/pesquisa-aponta-que-cartorios-brasileiros-sao-a-instituicao-com-maior-confianca/>. Acesso em: 29 de dezembro de 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A concepção pós-positivista do princípio da legalidade**. Revista de Direito Administrativo, v. 236, p. 51-64, 2004.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A arbitragem no direito administrativo**. Revista da AGU. v. 16, n. 03, p.19-58. 2017

AROUCA, Ana Carolina Bergamaschi. **A atuação dos notários nos métodos extrajudiciais de solução de conflitos: da arbitragem e da mediação para garantia da dignidade da pessoa humana**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia 2016

ATRICON. **Seminário do TCE-RJ debaterá soluções consensuais de conflitos e acesso à justiça**. ATRICON. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/seminario-do-tce-rj-debatera-solucoes-consensuais-de-conflitos-e-acesso-a-justica/>> Acesso em: 28/08/2023

ATRICON. **"Evento: Justiça Multiportas e Escolas de Governo"** [Vídeo]. Escola de Contas e Gestão TCE-RJ. Publicado em 28/07/2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=rnjO6Pa5Liw>>. Acesso em: 28 de agosto de 2023

BANDEIRA, R. **Conciliação: mais de 270 mil processos deixaram de entrar na Justiça em 2015**. Conselho Nacional de Justiça, Brasília, 07 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81709-conciliacao-mais-de-270-mil-processos-deixaram-d-e-entrar-na-justica-em-2015>> Acesso em: 10/09/2023

BRAGA NETO, Adolfo. **A mediação e a Administração Pública**. 2020. 233 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

BARROSO, Fábio Túlio. **Extrajudicialização dos conflitos de trabalho**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2010. v. 1. 84p.

BARROSO, Fábio Túlio. **Manual de direito coletivo do trabalho**. 1. ed. São Paulo: LTR, 2010. v. 1. 288p .

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 474p.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021. Licitação pública – Legislação Brasil. Contratos administrativos - Brasil. 1. Nóbrega, Theresa Christine de Albuquerque. 11. Lobato, Caroline de Fátima da Silva Torres. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 3.839, DE 15 DE OUTUBRO DE 1827.** Código Criminal do Império do Brasil. Planalto.gov.br. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38396-15-outubro-1827-566688-publicacaooriginal-90219-pl.html. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Planalto.gov.br. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.** Institui o Código Civil. Planalto.gov.br. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45,** de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **Lei 5.172 - Código Tributário Nacional.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil 1973.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm> Acesso em: 29 de jun. 2022

BRASIL. **Lei 6.015 - Lei dos Registros Públicos**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **Lei 8.935 - Estatuto dos Notários e Registradores. Estatuto dos Notários e Registradores**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **Lei 9.492 - Lei do Protesto**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **Lei 9.613 - Lei da lavagem de capitais**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **LEI Nº 10.931, DE 2 DE AGOSTO DE 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11441.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015**. Código de Processo Civil. Planalto.gov.br. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **LEI Nº 13.140, DE 26 DE JUNHO DE 2015**. Lei de Mediação. Planalto.gov.br. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **LEI Nº 13.484, DE 26 DE SETEMBRO DE 2017.** Conversão da Medida Provisória nº 776, de 2017. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13484.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

BRASIL. **LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 22 Jun 2023.

BRASIL. **LEI Nº 14.382, DE 27 DE JUNHO DE 2022.** Conversão da Medida Provisória nº 1.085, de 2021. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm. Acesso em: 22 jun 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo** - 3ª Edição (revista e atualizada). Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2014. 358p.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação.** - 3ª Edição (revista e atualizada). Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2020. 408p.

BUZAID, Alfredo. **Exposição de motivos do Código de Processo Civil de 1973.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MJ/2004/120.htm> Acesso em: 29 de jun. 2022.

CABRAL, Marcelo Malizia. **Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça.** Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

CAHALI, Francisco José. **XVII Congresso Notarial Brasileiro. Conciliação, Mediação e Arbitragem por Escritura Pública**. 2012. (Congresso)

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo, Saraiva, 2014, págs. 83-84

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Grancie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.p 168.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA **Recomendação N° 28 de 17/08/2018**. Recomenda aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania (CEJUSCs). Disponível em: <[https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2648#:~:text=Recomenda%20aos%20tribunais%20de%20justi%C3%A7a,conflitos%20e%20cidadania%20\(CEJUSCs\)..](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2648#:~:text=Recomenda%20aos%20tribunais%20de%20justi%C3%A7a,conflitos%20e%20cidadania%20(CEJUSCs)..)>. Acesso em 17/11/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução N° 125 de 29/11/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em 17/11/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA **Provimento N° 67 de 26/03/2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em 17/11/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA **Provimento N° 97 de 27/04/2020**. Regula os procedimentos de intimação nos tabelionatos de protesto de títulos visando a redução dos riscos de contaminação com o novo coronavírus, causador da COVID-19 como medida preventiva de saúde pública nas referidas serventias extrajudiciais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3284>. Acesso em 17/11/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2023** / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em 1º/09/2023.

CONSELHO NOTARIAL DO BRASIL (CNB). **E-Notariado**. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/e-notariado/>. Acesso em 22 jun 2023.

COSTA, Moacir Lobo da. **Breve notícia histórica do Direito Processual brasileiro e de sua literatura.** São Paulo: Revista dos tribunais, 1970, p. 6-10.

COSTA, Hélio Martins. **Lei dos juizados especiais cíveis anotada e sua interpretação jurisprudencial.** Belo Horizonte, 4a Edição, 2006, Del Rey, p.41.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Governo do estado cria força-tarefa para destravar obras paralisadas em Pernambuco.** Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2023/01/governo-do-estado-cria-forca-tarefa-para-destravar-obras-paralisadas-e.html>. Acesso em 27/01/2023.

EL DEBS, Martha. **Cartórios e Acesso à Justiça.** 1ª ed, Salvador, Editora Juspodivm, 2019

EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos Comentada Artigo Por Artigo** 5ª Edição. Editora JusPodivm. 2021

EL NOTARIADO **Conclusiones del Foro Internacional del XXVII Congreso Internacional del Notariado: Desjudicialización de Conflictos y Litigios en las Relaciones Jurídicas, Civiles y de Negocios.** Disponível em: <<https://www.elnotariado.com/-conclusiones-foro-internacional-xxvii-congreso-internacional-notariado-desjudicializacion-conflictos-litigios-relaciones-juridicas-civiles-negocios-5002.html>>. Acesso em: 10/09/2023

JORNAL DO COMÉRCIO. **Em Pernambuco, 1.754 obras públicas estão paralisadas ou com indícios de estagnação.** Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2021/11/13627564-em-pernambuco-1754-obras-publicas-estao-paralisadas-ou-com-indicios-de-estagnacao.html>. Acesso em 17/11/2021.

KUMPEL, Vitor Frederico e FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial E Registral Vol. 2** - 1ª Edição. Editora Yk Editora, Capa Mole Em Português, 2017

KUMPEL, Vitor Frederico e FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial E Registral Vol. 3** - 2ª Edição. Editora Yk Editora, Capa Mole Em Português, 2022

KUMPEL, Vitor Frederico e FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial E Registral Vol. 4** - 1ª Edição. Editora Yk Editora, Capa Mole Em Português, 2017.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos (Teoria e Prática).** 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 1504p.

NETO, João Luiz Lessa. **O Novo Cpc Adotou O Modelo Multiportas!!! E Agora?!** Revista de Processo. vol. 244/2015. p. 427 - 441. Editora RT. 2015

NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque. **Comentários à Lei n. 14.133/2021: desafios, oportunidades e transformações das licitações e contratos administrativos.** 1ª ed. São Paulo: MP Editora, 2021. v. 1. 618p .

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL PERNAMBUCO. **OAB Pernambuco aciona o CNJ contra o fechamento de comarcas no Estado.** Disponível em: <https://oabpe.org.br/oab-pernambuco-aciona-o-cnj-contr-o-fechamento-de-comarcas-no-estado/#:~:text=OAB%20Pernambuco%20aciona%20o%20CNJ%20contra%20o%20fechamento%20de%20comarcas%20no%20Estado,-26%20janeiro%20de&text=A%20OAB%20Pernambuco%20protocolou%20junto,de%2043%20comarcas%20no%20Estado>. Acesso em: 22 maio. 2023.

PARANÁ. **Código de Normas Extrajudicial do Estado do Paraná.** Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/codigo-de-normas-foro-extrajudicial>> Acesso em 22 maio. 2023.

PINHEIRO, Ygor Ramos da Cunha. **A arbitragem Notarial.** Ed. Juspodium, Salvador, 2020

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2.602-0.** Minas Gerais. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de julgamento: 24/11/2005. Tribunal Pleno, data da Publicação D.J. 31/03/2006. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>> Acesso em 07 de jun. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos.** São Paulo: Malheiros, 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **Programa Tome conta TCE PE.** Disponível em: <https://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/TelaInicial!principal>. Acesso em 22 jun 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. (TCE/PE, RELATÓRIO DIAGNÓSTICO, 2020/2021) **Relatório Diagnóstico de obras inacabadas no Estado de Pernambuco.** Disponível em:

https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Diagnostico_Obras%20Paralisadas.pdf. Acesso em 22 Jun 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **Estudo do TCE aponta aumento no número de obras paradas.** Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/350-2021/novembro/6285-estudo-do-tce-aponta-aumento-no-numero-de-obras-paradas#t3-content>. Acesso em: 17/11/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **RELATÓRIO DIAGNÓSTICO DE OBRAS PARALISADAS COM DADOS FINANCEIROS.** Disponível em: https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Diagnostico_Obras%20Paralisadas.pdf.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **RELATÓRIO FINANCEIRO DIAGNÓSTICO DE OBRAS PARALISADAS NO ESTADO DE PERNAMBUCO.** Disponível em: https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Obras_Paralisadas_2021_.pdf.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **Mapa de Obras 2021.** Disponível em: https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/45c7f847-4a97-4ac2-accf-c92bb34a54d4/page/p_xirykkbf0c.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **LEVANTAMENTO DE OBRAS PARALISADAS.** Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/especial50/obrasparalisadas.html>. Acesso em 27/01/2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **TCE divulga diagnóstico sobre obras inacabadas.** Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/148-novembro/2695-tce-divulga-diagnostico-sobre-obras-inacabadas#t3-content>. Acesso em 27/01/2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. **PROVIMENTO CONJUNTO Nº 02, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019.** Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/29010/2099418/PROVIMENTO+CONJUNTO+N%C2%BA+002-2019-TJ-CGJ-NUPEMEC+Pub.+DJe+de+02-01-2020.pdf/ef3dcead-277e-3021-d16e-42387543f99f>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. **TJPE abre pré-cadastro para cartórios extrajudiciais atuarem como Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação.** Disponível

em:

<https://www.tjpe.jus.br/-/tjpe-abre-pre-cadastro-para-cartorios-extrajudiciais-atuarem-como-ca-maras-privadas-de-conciliacao-e-mediacao>. Acesso em: 17 Jun 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO **RESOLUÇÃO Nº 445, DE 14 DEZEMBRO DE 2020.** Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/documents/101861/2416867/DJE+16.12.20+-+Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+445+-+Agrega%C3%A7%C3%A3o+de+Comarcas.pdf/db99bb46-a55f-e86e-7b02-27a6cbf8e6aa>>. Acesso em: 17 Jun 2023

TEIXEIRA, Sergio Torres; LIMA, Luís Daniel . **Breves Considerações sobre a Natureza Jurídica da Mediação Extrajudicial de Conflitos.** Revista eletrônica de direito processual, v. 22, p. 545, 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Mediação e conciliação avaliadas empiricamente: jurimetria para proposição de ações eficientes.** Série Justiça Pesquisa. Brasília: CNJ, 2019. 192 p

VAINFAS, Ronaldo. **Os protagonistas anônimos da História: Micro-História.** Editora: Campus. Ano: 2002

WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos de História do Direito.** Belo Horizonte,. Editora Del Rey Ltda, 3ª ed. 2006.

UNION INTERNACIONAL DEL NOTARIADO LATINO. **La función notarial preventiva de litigios: El consejo y la mediación notarial como uno de sus instrumentos.** Disponível em:<https://www.uinl.org/congresos/-/asset_publisher/d3HdfYeAVB3r/content/22-congreso-internacional-del-notariado-buenos-aires-argentina-19-1?inheritRedirect=false#p_73_INSTANCE_g4QgRSEIbf0Q>. Acesso em: 10/09/2023



Missão: Fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade

6 – ANEXOS



- ✓ Dados fornecidos pelos jurisdicionados através dos Mapas Obras das Prestações de Contas Anuais 2020;
- ✓ Dados dos diagnósticos anteriores até 2018;
- ✓ Dados do “Tome Conta”;
- ✓ Dados dos trabalhos realizados pelo corpo técnico do TCEPE em 2020/2021.

RESULTADOS

Foram 1.754 contratos identificados inicialmente como obras paralisadas/inacabadas ou com fortes indícios de estagnação

Descrição	Valor Atual do Contrato (contrato+aditivos)	Número de Contratos
Obras declaradamente paralisadas/inacabadas (A)	2.412.935.629,97	350
Obras com fortes indícios de paralisadas/inacabadas (B)	6.266.458.633,82	1.404
Total obras paralisadas/inacabadas (C) = (A + B)	8.679.394.263,79	1.754

NOTA

Definições contidas na Resolução TC N° 08/2014, que estabelece a apresentação dos demonstrativos (mapas) de obras e serviços de engenharia e dá outras providências

OBRAS PARALISADAS:

obra não concluída e paralisada, quando: há previsão de reinício e não houve distrato contratual.

OBRAS INACABADAS:

obra não concluída e paralisada, quando: não há previsão de reinício e não houve distrato ou o contrato esteja extinto.

EXEMPLOS DE OBRAS DECLARADAMENTE

INFORMAÇÕES DO MAPA DE OBRAS PARALISADAS/INACABADAS								
IDENTIFICAÇÃO DA OBRA, SERVIÇO OU AQUISIÇÃO	CONTRATO		ADITIVO	EXECUÇÃO	SITUAÇÃO DECLARADA	Percentual de Saldo de Contrato	Percentual Pago em 2020	Declaradamente Paralisada
	DATA INÍCIO	DATA FINAL	VALOR CONTRATO APÓS ADITIVOS (R\$)	VALOR PAGO ACUMULADO NA OBRA OU SERVIÇO (R\$)				
Realização das obras de adequação da II Perimetral Metropolitana Norte, trechos: entre a PE-015 (terminal de passageiros) / Via Metropolitana Norte (Casa Calada) / entre PE-001 (Ponto Rio Doce). Fragoso II - Etapa 02	09/09/2013	21/04/2018	120.561.700,33	123.358,52	Inacabada			X
EXECUÇÃO DAS OBRAS DA ADUTORA DA BARRAGEM DE SERRO AZUL	04/12/2018	06/06/2020	49.048.407,15		PARALISADA	100,00%	0,00%	X
EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS REMANESCENTES NECESSÁRIOS À REALIZAÇÃO DAS OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE (DUPLICAÇÃO) E RESTAURAÇÃO NA RODOVIA BR-104/PE. Extensão: 13,20	11/09/2017	26/08/2020	87.413.310,11	40.283.845,55	Paralisado	53,92%	2,51%	X
CORREDOR LESTE-OESTE	01/12/2011	24/05/2013	168.673.939,21	136.257.718,04	INACABADA	19,22%	0,00%	X
CORREDOR NORTE-SUL	01/12/2011	24/05/2013	186.605.073,72	161.778.936,53	INACABADA	13,30%	0,00%	X
OBRA, PROJETO E PLANO DE CIRCULAÇÃO DO CORREDOR NORTE/SUL - RAMAL AGAMENON	08/04/2013	30/09/2014	96.570.509,59	2.541.383,01	INACABADA	97,37%	0,00%	X
REABILITAÇÃO DO PAVIMENTO E OBRAS DE MELHORAMENTOS, ADEQUAÇÃO DA CAPACIDADE E SEGURANÇA RODOVIÁRIA E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TRO/BRT NA BR-101	20/11/2013	10/11/2015	207.533.937,19	3.595.039,96	INACABADA	98,27%	0,00%	X
Construção do Hospital da Mulher, no Município de Caruaru/PE.	13/05/2013	07/07/2014	46.751.094,60	28.430.819,98	PARALISADA	39,19%	0,00%	X
CONCLUSÃO DA CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM PANEIS II - (2ª ETAPA)	25/03/2013	20/03/2014	51.733.647,76	29.965.552,90	Inacabada	42,08%	0,00%	X
Construção da Barragem Igarapeba no Município de São Benedito do Sul, na Bacia do Rio UNA (Rio Piraji)	25/04/2013	19/07/2014	136.095.425,52	53.724.456,24	Inacabada	60,52%	0,00%	X
Construção da Barragem Barra de Guabiraba no Município de Barra de Guabiraba, na Bacia do Rio Sirinhaém	02/09/2013	26/11/2014	61.071.337,89	16.550.164,61	Inacabada	72,90%	0,00%	X
SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE SÃO BENTO DO UNA	06/06/2018	28/11/2019	54.561.721,35	-	Inacabada	100,00%	0,00%	X
Obras e Serviços de duplicação do TDR-NORTE e implantação e pavimentação do contorno do Cabo de Santo Agostinho.	06/09/2011	26/08/2013	183.231.465,16	181.224.576,90	PAD	1,10%	0,00%	X
Contratação de empresa de engenharia para execução das obras de esgotamento sanitária, pavimentação, drenagem e construção civil (4 estações elevatórias de esgoto e uma estação de tratamento de esgoto) na unidades de esgotamento - EU's 41 B, 42 e 43 localizadas nos bairros do Cordeiro, Iputinga, Prado, Zumbi, Madalena, Torre e Engenho do Meio, todos na cidade do Recife.	03/05/2018	22/02/2020	95.346.129,82	5.079.724,26	Inacabada - NOTA	94,67%	0,70%	X

EXEMPLOS DE OBRAS DECLARADAMENTE PARALISADAS/INACABADAS

Nota-se que as obras do exemplo do quadro anterior declaradas pelos próprios gestores como paralisadas ou inacabando, momentaneamente, ao TCE-PE monitorar as ações presentes e futuras da gestão para alcançar a conclusão das citadas obras como responsabilizar aqueles gestores que não regularizam a situação.

EXEMPLOS DE FORTES INDÍCIOS DE OBRAS PARALISADAS/INACABADAS

INFORMAÇÕES DO MAPA DE OBRAS								
IDENTIFICAÇÃO DA OBRA, SERVIÇO OU AQUISIÇÃO	CONTRATO		ADITIVO	EXECUÇÃO	SITUAÇÃO DECLARADA	Percentual de Saldo de Contrato	Percentual Pago em 2020	Obras com Fortes Indícios de Paralisada/Inacabada
	DATA INÍCIO	DATA FINAL	VALOR CONTRATO APÓS ADITIVOS (R\$)	VALOR PAGO ACUMULADO NA OBRA OU SERVIÇO (R\$)				
Execução de serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem e esgotamento sanitário - UE 11 E 12- Olinda	05/07/2018	01/01/2019	68.091.867,23	15.283.729,62	Em andamento	77,55%	7,98%	X
ADEQUAÇÃO DA ETE CABANGA PARA ELEVAR O NÍVEL DE TRATAMENTO DE PRIMÁRIO PARA SECUNDÁRIO, COM REMOÇÃO DE COLIFORMES	26/06/2017	16/06/2019	74.917.178,11	5.243.100,89	EM ANDAMENTO	93,00%	7,00%	X
IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DA CIDADE DE BEZERROS	26/11/2019	27/11/2021	43.446.387,23	2.405.536,00	ANDAMENTO	94,46%	5,54%	X
EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO RODOVIÁRIA - RODOVIA BR - 232 - RECIFE - CARUARU - KM 0,00 AO KM 129,9, SOB A JURISDIÇÃO DO 1º DISTRITO RODOVIÁRIO - RECIFE	20/11/2014	20/11/2015	100.187.527,23	67.160.947,54	Andamento	32,96%	5,29%	X
EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS RODOVIAS: PE - 220 , PE - 263, PE - 264, PE - 265, PE - 275, PE - 280, PE - 283, PE - 285, PE - 292, PE - 304, PE - 309, PE-320, PE - 329, PE - 336, PE - 337, PE - 340, PE - 350, PE - 360, PE - 365, VPE - 412, SOB JURISDIÇÃO DO 5º DISTRITO RODOVIÁRIO	25/03/2015	24/03/2016	42.405.853,75	25.053.318,63	Concluído	40,92%	6,28%	X
Execução de Obras de Engenharia para Implantação e/ou Recuperação de Pequenas Barragens.	11/05/2014	30/04/2016	98.097.500,00	21.011.983,67	Em andamento	78,58%	0,00%	X
Execução dos serviços de manutenção da macro e micro drenagem no Mun. do Ipojuca -PE	20/01/2014	19/07/2019	53.949.566,92	45.005.202,13	Encerrado	16,58%	5,98%	X

FORTES INDÍCIOS DE OBRAS

PARALISADAS/INACABADAS

No quadro anterior estão presentes exemplos de obras em que o gestor as declarou em plena execução, ou concluídas, mas foram identificados fortes indícios de que o ritmo de execução seria tão lento que estariam, na verdade, paralisadas ou inacabadas.

Indícios identificados através de 03 fatores:

- 1) Valores pagos durante o exercício de 2020 com percentual menor que 15% do valor do contrato;
- 2) Saldo de contrato, após 2020, maior que 15% do valor do contrato;
- 3) Data de início anterior a outubro de 2020, ou com conclusão inicial prevista para até fevereiro de 2021;

Uma obra que paga menos de 15% do valor do contrato em um exercício inteiro, é o mesmo que dizer que ela levará 6,7 anos para ser concluída.

EXEMPLOS DE

FORTES INDÍCIOS DE OBRAS PARALISADAS/INACABADAS

INFORMAÇÕES DO MAPA DE OBRAS								
IDENTIFICAÇÃO DA OBRA, SERVIÇO OU AQUISIÇÃO	CONTRATO		ADITIVO	EXECUÇÃO	SITUAÇÃO DECLARADA	Percentual de Saldo de Contrato	Percentual Pago em 2020	Obras com Fortes Indícios de Paralisada/Inacabada
	DATA INÍCIO	DATA FINAL	VALOR CONTRATO APÓS ADITIVOS (R\$)	VALOR PAGO ACUMULADO NA OBRA OU SERVIÇO (R\$)				
Execução dos serviços e construção de 552 unidades habitacionais e infraestrutura composta pelos serviços de abastecimento de água esgotamento sanitário e drenagem nas localidades da - UE11 e 12 - Olinda	28/12/2011	02/06/2016	77.437.798,08	911.328,45	Paralisada/a ser licitada			X
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REMOÇÃO DE HIDRÔMETROS, INSTALAÇÃO DE CAIXA DE PROTEÇÃO E REGISTRO NO PADRÃO COMPESA, COM MATERIAIS FORNECIDOS PELA CONTRATADA, CENSO COM DIGITAÇÃO POR IMÓVEL E CADASTRAMENTO DOS SERVIÇOS EXECUTADOS NO	23/07/2013	07/07/2016	33.852.013,94	127.943,76	Identificada paralisada em 2016			X
IMPLANTAÇÃO DE ADUTORA PARA REFORÇO DA ADUTORA DO OESTE A PARTIR DA BARRAGEM DO CHAPÉU, EM PARNAMIRIM/PE.	10/10/2013	02/06/2015	114.373.522,24	22.917.058,47	Identificada paralisada em 2016			X
CONSTRUÇÃO FORUM DA COMARCA DE PAULISTA	03/02/14	03/04/2016	31.520.002,53	2.771.177,68	INACABADA			X
Serviços de dragagem de manutenção e recomposição da calha natural de trechos do Rio Capibaribe e da foz do Rio Beberibe para implantação de hidrovía	26/04/2013	17/05/2013	101.179.379,20	1.727.865,91	ADO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO.			X
Implantação de 07 Estações Fluviais e do Galpão de manutenção	16/09/2013	14/05/2014	94.548.504,20		CONTRATO ENCERRADO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO.			X
Prestação de serviços especializados de engenharia para execução das obras e serviços de implantação de Saneamento Integrado em áreas de baixa renda da Bacia do Rio Beberibe nas Unidades de Esgotamento, U E's 03 ,04, 08, 17,19, 20 e 21.	04/01/2014	25/12/2015	54.926.563,02	2.087.846,57	Inacabada/Distratada			X

EXEMPLOS DE

FORTES INDÍCIOS DE OBRAS PARALISADAS/INACABADAS OUTROS EXERCÍCIOS, NÃO RELACIONADAS NO MAPA DE 2020 (441 OBRAS)

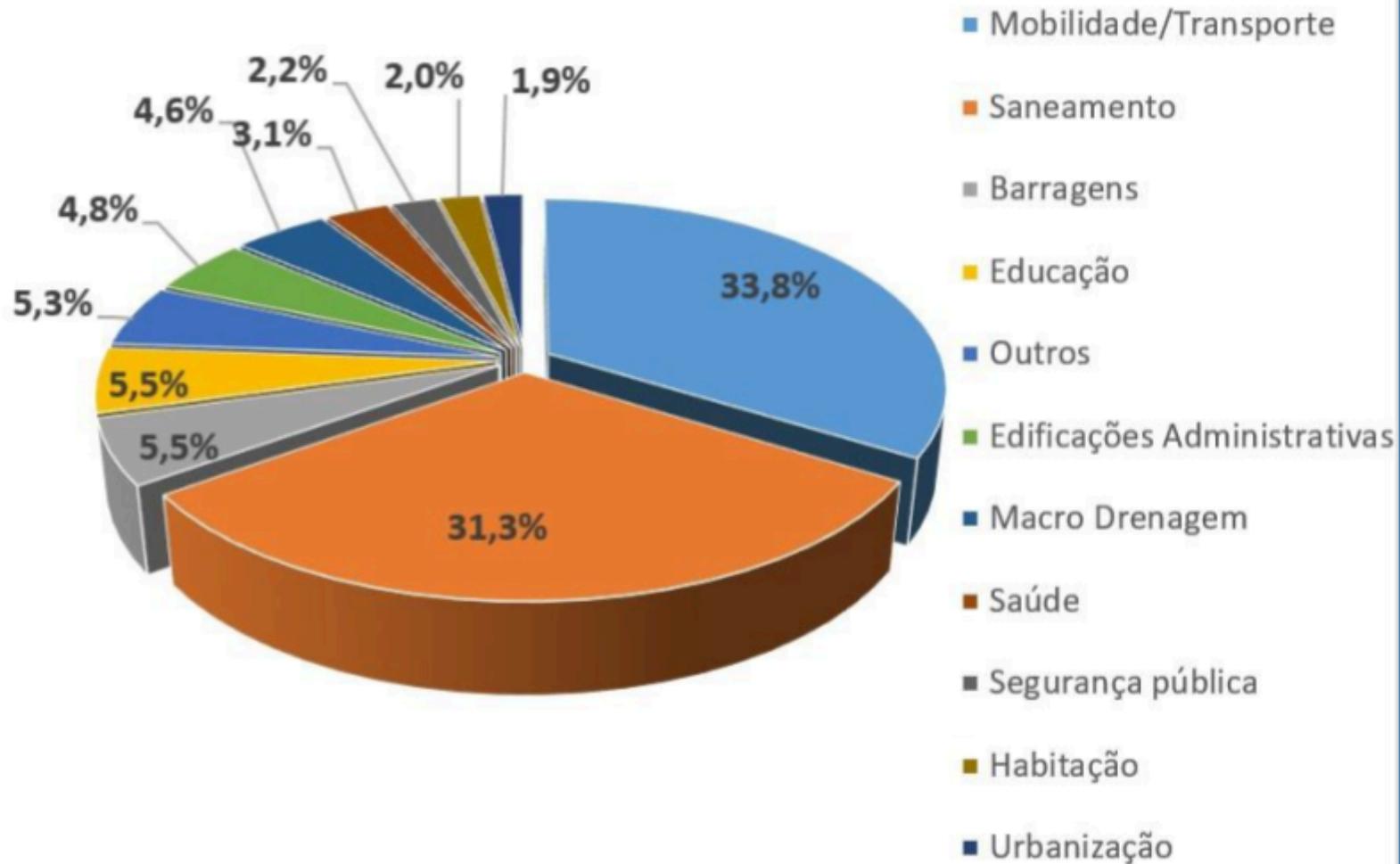
Nesta seção, no quadro anterior, apresentam-se exemplos de obras, de um total de 441, que foram identificadas em exercícios anteriores como paralisadas ou inacabadas e não constam no mapa de 2020, ou seja, foram esquecidas pelos gestores.

RESULTADOS ENCONTRADOS

Classificação das Obras			Quantidade	Valor Contrato	Quantidade	Valor Contrato
	Quantidade de Contratos	Valor dos Contratos	Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisada/ Inacabada	Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisada/ Inacabada	Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisada/ Inacabada	Todas obras Declaradas e com Fortes Indícios de Paralisada/ Inacabada
Barragens	20	492.061.028,71	12	481.434.347,47	60,0%	97,8%
Segurança pública	39	205.588.362,06	23	191.820.603,79	59,0%	93,3%
Saneamento	627	3.281.413.793,15	267	2.713.851.731,13	42,6%	82,7%
Macro Drenagem	54	527.403.862,67	12	398.428.005,26	22,2%	75,5%
Mobilidade/Transporte	1439	4.261.572.655,71	431	2.934.812.932,39	30,0%	68,9%
Urbanização	330	243.498.085,11	78	166.833.269,37	23,6%	68,5%
Habitação	37	286.113.201,19	22	172.161.002,00	59,5%	60,2%
Outros	495	844.425.020,55	261	457.171.207,92	52,7%	54,1%
Edificações Administrativas	450	819.278.178,76	188	414.217.671,48	41,8%	50,6%
Saúde	424	536.512.323,26	146	269.640.659,78	34,4%	50,3%
Educação	1020	1.038.770.235,63	314	479.022.833,20	30,8%	46,1%
TOTAL	4935	12.536.636.746,80	1754	8.679.394.263,79	35,5%	69,2%

Obras Paralisadas = R\$ 8,68 bilhões

(% de valores de contrato por tipo de obra)

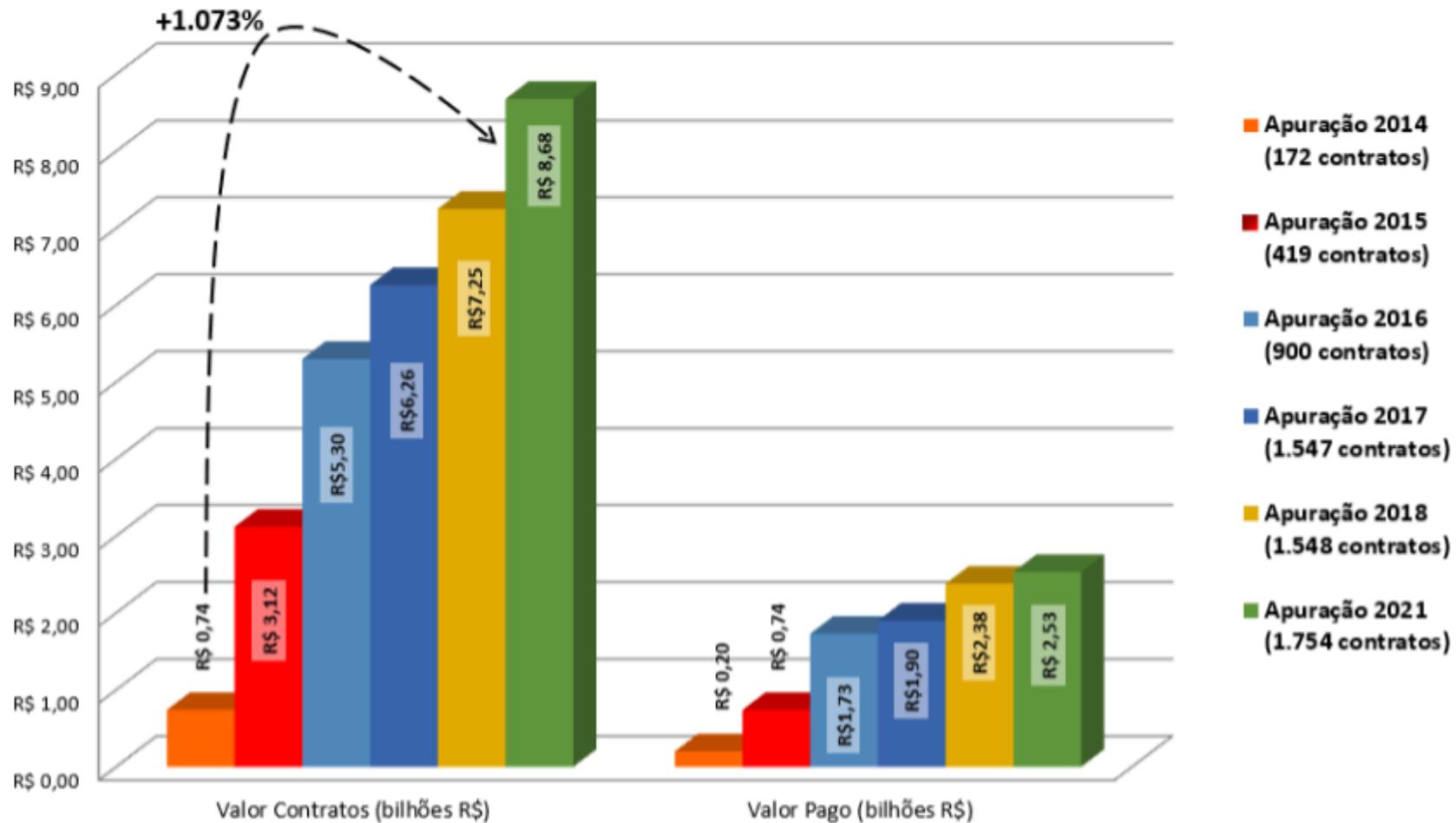


TCEPE

Missão: Fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade

Bilhões

COMPARATIVO 2014/2015/2016/2017/2018/2021



TCEPE

Missão: Fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade

PRÓXIMAS AÇÕES

O TCE-PE irá monitorar as ações presentes e futuras das prefeituras para alcançar a conclusão das 1.754 obras identificadas paralisadas e inacabadas no trabalho atual, assim responsabilizará aqueles gestores que não regularizarem ou não demonstrarem estar agindo para regularizar a situação.

Para tanto, serão enviados ofícios de solicitação de informações complementares a cada gestor público em cujo órgão foram identificadas obras com essas características.

PRÓXIMAS AÇÕES

- 1) Análise das respostas às solicitações de informações;
- 2) Apresentação dos resultados;
- 3) Encaminhamentos para responsabilização de gestores inadimplentes.

