



Desjudicialização e acesso à justiça: a (in)efetividade da conciliação e mediação nos cartórios extrajudiciais

Dejudicialization and access to justice: the (in)effectiveness of conciliation and mediation in extrajudicial registry offices



Matheus Cerazi Sartori

Mestre em Direito pela UFMS (2024) e atualmente Doutorando em Direito. Advogado.

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2019), com especializações em Direito Civil (2021) e em Direito Notarial e Registral (2021).



Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS

Campo Grande, MS – Brasil

matheus_sar@hotmail.com



Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP

Professora titular na FADIR/UFMS.

Líder do Grupo de Pesquisas do CNPq:

Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.

Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL



Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS

Campo Grande, MS – Brasil

limaribas@uol.com.br

Resumo: O presente trabalho ante as questões deficitárias de acesso à justiça no Brasil, oportunizou por debater a conciliação e mediação em cartório por serem instrumentos hábeis para auxiliar os problemas existentes com a judicialização. A pesquisa analisou se as normativas implementadas para realização dos métodos adequados nas serventias notariais e registras estavam surtindo efeito; se estivessem, demonstraria sua efetividade para garantir o acesso à justiça; caso não, apresentaria os motivos e possíveis soluções para os problemas identificados. Diante dos resultados, concluiu-se que a prática está sendo irrisória, ainda mais quando comparada com as câmaras privadas. Com isso, instrumentalizou possíveis implementos de políticas públicas visando a melhora dos problemas apresentados. A metodologia de pesquisa lastreou-se no método hipotético-dedutivo por meio de uma abordagem de pesquisa aplicada, com consulta bibliográfica, bem como análise qualitativa de dados.

Palavras-Chave: direitos fundamentais; práticas inovadoras; serventias notariais e registras; métodos adequados de composição de conflitos; análise de dados.

Abstract: The present work, faced with the deficient issues of access to justice in Brazil, provided an opportunity to debate conciliation and mediation in a notary's office as they are skillful instruments to assist with existing problems with judicialization. The research analyzed whether the regulations implemented to carry out appropriate methods in notary and registry services were having an effect; if they were, it would demonstrate their effectiveness in guaranteeing access to justice; If not, it would present the reasons and solutions for the problems presented. Given the results, it was concluded that the practice is being derisory, even more so when compared to private chambers. With this, it instrumentalized possible public policy implementations aimed at improving the problems presented. The research methodology was based on the hypothetical-deductive method through an applied research approach, with bibliographical research, as well as qualitative data analysis.

Keywords: fundamental rights; innovative practices; notarial and registration services; appropriate conflict composition methods; data analysis.

Para citar este artigo

ABNT NBR 6023:2018

SARTORI, Matheus Cerazi; RIBAS, Lídia Maria. Desjudicialização e acesso à justiça: a (in)efetividade da conciliação e mediação nos cartórios extrajudiciais. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 280-297, jul./dez. 2024. <http://doi.org/10.5585/2024.26365>

1 INTRODUÇÃO

A justiça, por meio de uma abordagem conceitual voltada ao direito fundamental interno à cidadania, como inderrogável que é, deve sempre ser debatida, a fim de que possa ser desenvolvida efetivamente. O Brasil assumiu, perante a comunidade internacional, a obrigação de manter e desenvolver o Estado Democrático de Direito e de proteger, mesmo em situações de emergências, um núcleo de direitos básicos e inderrogáveis.

Considerando o acesso à justiça como um direito fundamental e imprescindível para uma vida digna, sua importância no âmbito nacional é incontestável. Contudo, o acesso ao

Poder Judiciário, garantido constitucionalmente, enfrenta obstáculos de natureza psicológica, educacional, econômica, jurídica e governamental.

A sociedade estabeleceu uma cultura voltada à judicialização, na qual se espera que todos os problemas sejam resolvidos no Judiciário. Para tanto, surge a necessidade imperativa de uma constante inovação. À vista disso, por mais que as ações se findem, independente da demora, muitas vezes ela não é satisfatória para ambas as partes, o que leva a uma inefetividade da sentença, fato este que é fruto da não aceitação pelas partes.

Diante desse cenário, meios adequados de resolução de conflitos foram recentemente institucionalizados, com enfoque na desobstrução do Poder Judiciário. A Emenda Constitucional nº 45 de 2004, ao prever a duração razoável dos procedimentos, e a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, ao instituir a Política Judiciária Nacional, representam marcos legislativos significativos, ante a desjudicialização. Essas normativas, somadas à Lei Federal nº 13.140/2018, ao Código de Processo Civil de 2015, ao Provimento nº 67/2018 do CNJ e à Recomendação nº 28/2018 do CNJ, ofereceram e buscaram alternativas de solução extrajudicial pelas serventias de notas e registros.

Em razão disso, surge a hipótese de se analisar se estas normativas implementadas estão sendo efetivas para solucionar os problemas existentes de acesso à justiça. Dessa forma, não sendo prestada da forma devida, é salutar a necessidade de modificações dos métodos atuais exercidos.

Assim, é valorada a atuação da prestação desses serviços nas serventias extrajudiciais, em razão da eficiência, da capilaridade, da ausência de custos para o Poder Público quando do exercício da atividade e porque estes profissionais já realizam esses métodos em suas serventias de forma indireta. Dessa forma, exercem suas atividades e auxiliam na desburocratização e da desjudicialização.

Nesse quadro, tem como objetivo geral o presente trabalho: conceituar e trazer as evoluções do acesso à justiça, dos métodos de solução de conflitos, das serventias extrajudiciais, da realização ou não da mediação e conciliação nesses serviços e, por fim, como objetivo específico: analisar por meio de dados se as políticas públicas implementadas estão sendo aplicadas e em qual quantidade; se estão, demonstrar sua efetividade e relevância para garantir o acesso à justiça; caso não estejam, serão apresentados os motivos e identificadas possíveis soluções para os problemas apresentados.

A metodologia de pesquisa é desenvolvida por meio do método hipotético-dedutivo com uma abordagem de pesquisa aplicada, com pesquisa bibliográfica, bem como por uma análise qualitativa dos dados dos relatórios do “justiça em números” do Conselho Nacional de Justiça

(CNJ) e “cartório em números”. Ademais, é feita uma pesquisa bibliográfica para levantar as fontes impressas e digitais da realização ou não das audiências de conciliação e mediação nos cartórios do Estado de São Paulo. Por fim, é efetuada uma pesquisa bibliográfica para constatar a quantidade de realizações de mediação e conciliação em câmaras privadas, para então, com a utilização do método comparativo concluir pela eficácia ou não da realização das audiências nos cartórios.

2 ACESSO À JUSTIÇA E A SUA IMPORTÂNCIA COMO GARANTIA DE DIREITOS

O acesso à justiça é um princípio fundamental em sociedades democráticas, que garante a todos os cidadãos a oportunidade de buscar e obter a proteção e a aplicação efetiva de seu direito. O acesso à justiça aparece atualmente na segunda geração mencionada por Ferreira Filho (2016) – a dos direitos sociais. O acesso à justiça tem importância no cenário de desenvolvimento estrutural dos países. Portanto, trata-se de um dos direitos inderrogáveis, extremamente necessário, tanto é que sempre deve ser debatido, tanto para exercício desse direito, quanto para sua efetividade.

Afinal, existe apenas uma sociedade justa e igualitária, quando o direito de acesso à justiça é efetivamente aplicado. Portanto, de forma lógica, tal direito é a primeira condição necessária, para que outros direitos fundamentais também sejam válidos e exercidos.

O desenvolvimento de uma sociedade está intrinsecamente ligado à efetivação da justiça. Para alcançar uma sociedade desenvolvida, é necessário garantir um mínimo existencial, que inclui condições básicas e fundamentais para a dignidade humana, como educação, saúde e proteção ambiental. A constitucionalização dos direitos sociais é essencial nesse processo, pois, sem ela, esses temas podem ser relegados a meros instrumentos de poder da elite dominante. O conceito de mínimo existencial estabelece que qualquer violação desse conjunto de condições materiais essenciais configura uma violação dos preceitos constitucionais (Barroso, 2017).

A justiça é o princípio fundamental que busca garantir a equidade e o cumprimento do direito em uma sociedade. Sandel (2012, p. 17) cita de forma analítica os ensinamentos dos principais pensadores sobre o que é justiça. Aristóteles defende que a justiça consiste em atribuir a cada pessoa o que ela merece, fundamentado na avaliação das virtudes dignas de reconhecimento. Ele argumenta que uma Constituição justa deve refletir sobre a forma de vida mais desejável. Por outro lado, filósofos políticos modernos, desde Immanuel Kant até John

Rawls, argumentam que os princípios de justiça não devem se basear em concepções específicas de virtude ou de uma vida ideal, mas sim na liberdade de escolha individual.

Noutro giro, o acesso à justiça é conceituado por meio dos ensinamentos de Cappelletti e Garth (1988) com fundamento de que seria o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios perante o Estado. Vale registrar ainda que a justiça deve ser acessível a todos; bem como, produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Além do mais, a questão do acesso à Justiça vai além dos meios tradicionais de ingresso nos órgãos judiciais existentes, buscando proporcionar o acesso a uma ordem jurídica genuinamente justa. Isso implica em garantir os direitos de todos de maneira efetiva, não apenas proclamá-los. Por isso, a interpretação dos direitos humanos evoluiu para ser uma garantia essencial para toda a sociedade, com destaque na busca de uma justiça igualitária. Nesse sentido, o direito substantivo deve ser adaptado à realidade social e interpretado e aplicado de forma adequada, pois a aplicação de um direito discriminatório e injusto pode resultar em uma dupla injustiça (Watanabe, 1988; Cappelletti; Garth, 1988).

A justiça para chegar no Estado atual teve que evoluir de forma contínua a referida evolução foi dividida em “ondas” de acesso à justiça. Por isso, foram realizadas diversas reformas, especialmente aquelas voltadas para a assistência jurídica aos mais necessitados. Nesse período, tais serviços foram estendidos para toda a população, não se restringindo apenas aos menos favorecidos (Cappelletti; Garth, 1988).

Posteriormente, surgiu o Sistema *Judicare*, que proporcionava assistência de advogados remunerados para pessoas sem recursos financeiros. Essa iniciativa coordenada envolveu a construção de fundamentos jurídicos, a representação de demandantes e testemunhas, a organização de provas e a perseverança em longas disputas legais. Essas reformas geraram avanços significativos no acesso à justiça para todos, marcando o início da primeira onda de soluções para essa questão. Em síntese, a primeira onda de reformas, focada na universalização do acesso à justiça, priorizou o ingresso daqueles em situação de vulnerabilidade econômica (Cappelletti; Garth, 1988; Sikkink, 2011; Tartuce, 2018).

Em continuidade, na segunda onda, houve um foco na melhoria dos instrumentos de representação dos interesses difusos, com atenção especial às noções fundamentais do processo civil e ao papel dos tribunais. Isso implicou em reconhecer a necessidade de combinar recursos, como ações coletivas, sociedades de advogados, assessoria pública e advogados públicos, para promover a eficácia na defesa dos interesses difusos. Então, essa fase se caracterizou pela introdução de mecanismos adequados para representar legalmente os interesses coletivos, o que

exigiu uma revisão dos conceitos processuais tradicionais para se adaptarem à concepção adequada de processo coletivo (Cappelletti; Garth, 1988; Tartuce, 2018).

Na terceira onda, que para a doutrina majoritária é a atual do nosso ordenamento jurídico, o enfoque passa a se direcionar para a desconstituição de procedimentos processuais tradicionais com a criação de formas extrajudiciais de resolução de conflitos (Cavalcanti, 1999). Portanto, busca a representação efetiva para interesses anteriormente negligenciados, tanto judicialmente quanto extrajudicialmente (Cappelletti e Garth, 1988).

Nesse quadrante, a referida teoria reflete a preocupação com a exaustão da capacidade de resposta do Poder Judiciário diante do aumento constante dos direitos reconhecidos, da crescente litigiosidade nas sociedades contemporâneas e da universalização da jurisdição. Além disso, é imperativo considerar que essa abordagem ganha força diante da atual crise regulatória do direito e da crescente fragilidade da esfera político-estatal. Nesse contexto, a terceira abordagem de solução se apresenta como uma resposta significativa (Bedin; Schonardie, 2019).

As ondas renovatórias no acesso à justiça, delineadas ao longo do tempo, revelam uma evolução significativa no entendimento e nas práticas relacionadas à efetividade do sistema jurídico. Assim, as sucessivas ondas de reformas no acesso à justiça representam uma busca constante por aprimoramento, adaptando-se às transformações sociais e fortalecendo a ideia de que a verdadeira efetividade do sistema jurídico vai além do acesso aos tribunais, por intermédio de visão mais ampla e inclusiva de justiça na contemporaneidade.

Isto posto, ao buscar primariamente a simplificação do Poder Judiciário visando maior eficiência, é salutar uma transformação no mecanismo judicial, com a busca de um modelo mais simples e prático, sem, contudo, comprometer princípios fundamentais como a ampla defesa e o contraditório.

Por isso, Cappelletti e Garth (1988, p. 156) afirmam pela necessidade de reconhecer setores que a simplificação é possível. Com um ordenamento jurídico mais compreensível e mais acessível a todos, na tentativa de tornar mais fácil a utilização de determinados remédios jurídicos. Deste modo, a reforma não deve ser no Judiciário como um todo, mas por setores, ou seja, nos locais possíveis.

Noutro falar, cabe frisar que o Estado deve garantir a presteza dos serviços judiciais aos cidadãos, em prazo razoável, como consta do artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal (Brasil, 1988). Além do mais, a isso se agrega que a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, prevê a duração razoável dos procedimentos judiciais e administrativos e fornece um meio para garantir a sua velocidade de processamento (Penteado Filho, 2009).

O Estado brasileiro respondeu a essa necessidade com medidas concretas, como a incorporação da Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Tratado de São José da Costa Rica, por meio de um decreto, em 1992. Tal tratado assegura o direito de toda pessoa ser ouvida por um juiz ou tribunal independente e imparcial, dentro de um prazo razoável. Para reforçar esse compromisso, a Emenda Constitucional nº 45/2004 garantiu a razoável duração do processo, tanto no âmbito judicial quanto administrativo. O novo Código de Processo Civil, por sua vez, reforçou esse direito ao estabelecer que as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito (Dinamarco; Lopes, 2016).

Nesse sentido, o princípio da razoável duração do processo, como direito fundamental, é uma salvaguarda constitucional eficaz para facilitar o acesso à justiça, garantindo a plenitude dos direitos fundamentais por meio de um sistema que busca a celeridade e eficiência na tramitação processual.

Por isso, como não pode o Poder Judiciário eximir-se de apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito aumenta a importância das soluções extrajudiciais, as quais poderão aumentar a celeridade de julgamento dos processos, e consequentemente, auxiliar em um acesso maior e mais eficiente à justiça.

Nesse contexto, diversas reformas foram implementadas, ampliando os serviços para toda a população. Essas reformas refletem uma evolução significativa no entendimento e na prática relacionados à efetividade do sistema jurídico, buscando adaptar-se às transformações sociais e fortalecendo a ideia de uma justiça mais ampla e inclusiva. Assim, a combinação de soluções extrajudiciais e dos métodos adequados de resolução de conflitos pode contribuir para promoção de um acesso mais amplo e eficiente à justiça.

A seguir são examinados os métodos adequados como solução no ordenamento jurídico brasileiro como um todo, com enfoque nas serventias notarias e registrais.

3 MÉTODOS ADEQUADOS DE COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS: MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO ANTE SUA PRÁTICA NOS CARTÓRIOS

As pesquisas sobre a história da civilização mostraram que, nos vários níveis de desenvolvimento, a sociedade, inclusive a mais primitiva, sempre se constituiu de acordo com as regras de convivência, para dirimir os conflitos.

Inicialmente, imperioso trazer a conceituação do que é conflito. O conflito representa um desacordo latente, emergindo como uma disputa originada de expectativas, valores e

interesses contrapostos (Vasconcelos, 2023). Assim, o conflito é um fenômeno natural entre seres vivos, é inerente à vida, faz parte do amadurecimento das relações (Maior, 2020, p. 272).

Dessarte, diante da complexidade das interações sociais, os métodos adequados de composição de conflitos destacam-se como ferramentas fundamentais para promover soluções adequadas e contribuir para a harmonia social, representando uma evolução significativa no acesso à justiça. Atualmente, em caso de litígio, os indivíduos podem resolvê-los diretamente ou então procurar uma instância para resolvê-los, sejam eles na forma judicial, por meio da conciliação, mediação, a arbitragem, dentre outros.

Outrossim, o alcance do acesso à justiça se concretiza por meio da garantia de um ambiente propício ao diálogo e à transformação, na qual a materialização da justiça se efetiva. Essa transformação torna-se viável mediante o reposicionamento do sistema de justiça em si, considerando-o como elemento integrante da garantia de direitos e da resolução de conflitos, em detrimento de uma abordagem hierárquica na qual se sobreponha (Igreja; Rampin, 2021, p. 214).

A respeito da temática abordada, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil, introduziu a pacificação social em seus artigos iniciais juntamente com as Normas Fundamentais do Processo Civil brasileiro, quando o art. 3º, § 2º afirma que: “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e no § 3º do mesmo artigo, “A conciliação e a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por Juízes (...)” (Brasil, 2015a). Assim sendo, estas soluções consensuais serão buscadas desde o início do processo, haja vista priorizar decisões mais efetivas às partes.

Deste modo, diante da complexidade das interações sociais, os métodos adequados de composição de conflitos destacam-se como ferramentas fundamentais para promover soluções adequadas e contribuir para a harmonia social, representando uma evolução significativa no acesso à justiça.

Por conseguinte, a progressão dos meios extrajudiciais de resolução de disputas é inegável em nosso país, tendendo às demandas sociais por soluções mais ágeis e eficientes. A bem-sucedida implementação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84) evidenciou a aspiração social por métodos que pudessem resolver conflitos fora dos trâmites do Poder Judiciário, cujos órgãos encontram-se notoriamente sobrecarregados, dificultando a eficaz pacificação das partes envolvidas (Leite, 2008, p. 21).

Diante desse panorama, a consolidação e ampliação de mecanismos extrajudiciais representam um avanço essencial para desafogar o sistema judicial, atendendo às demandas

sociais por soluções mais ágeis e eficientes, contribuindo significativamente para a efetividade do acesso à justiça.

O referido movimento ficou conhecido também como sistema multiportas, a pesquisa aqui não se atentará a todos equivalentes jurisdicionais¹. As formas mais conhecidas desse sistema multiportas são: arbitragem, mediação e conciliação. Antes de analisar tais métodos, insta diferenciar as principais formas de composição de conflitos.

3.1 Conciliação

A conciliação, como meio de resolução de conflitos, é fundamental no campo jurídico, oferecendo uma abordagem consensual e eficaz para resolver disputas. Conforme Dinamarco e Lopes (2016, p. 233), a conciliação representa um acordo entre as partes para resolver um conflito, sendo um método adequado de solução consensual de disputas.

Ela pode ocorrer tanto no âmbito extrajudicial² quanto no judicial. Os profissionais assumem o papel de auxiliares da justiça, sendo-lhes aplicadas as normas pertinentes a esse tipo de sujeito processual, incluindo aspectos como impedimento e suspeição, conforme estabelecido nos artigos 148, II, 170 e 173, II, do Código de Processo Civil (CPC) (Didier Júnior, 2019).

Por meio dessa técnica de autocomposição, o profissional imparcial intervém para, mediante atividades de escuta e investigação, auxiliar as partes litigantes a alcançarem um acordo. Quando necessário, o conciliador pode apresentar vantagens e desvantagens nas posições das partes, além de propor alternativas para a controvérsia. Importante ressaltar que essa abordagem não busca impor a realização do pacto, mas sim facilitar sua conclusão.

Portanto, é um método de resolução de disputas, na qual o conciliador se faz ativo, sugerindo soluções e acordos. Acaba sendo voltado para relações nas quais as partes não tenham relacionamento anterior (Brasil, 2015b). Todavia, não se trata de uma regra, fato pelo qual, deve ser priorizado o método que melhor se enquadre às partes. Por isso, não deve ser interpretada literalmente, nesse pressuposto, prioriza-se a técnica que melhor se amolda no referido conflito.

¹ Os equivalentes jurisdicionais representam um conjunto de formas não jurisdicionais destinadas à resolução de conflitos, desempenhando o papel de alternativas à jurisdição formal. Todas as formas de solução de conflitos designadas como equivalentes jurisdicionais não são, por natureza, conclusivas, visto que estão sujeitas ao controle jurisdicional. Dentre essas alternativas, destacam-se a autotutela, a autocomposição e o julgamento de conflitos por tribunais administrativos, representando soluções estatais não jurisdicionais. Além disso, incluem-se a avaliação imparcial de terceiros e os *dispute boards*, exemplificando a diversidade de abordagens existentes nesse contexto. (Didier Júnior, 2019).

² Todavia, no Brasil, quantitativamente predomina a verificação da conciliação como fenômeno judicial (Tartuce, 2018).

Analizadas as hipóteses que se aplicam à conciliação a seguir passa-se à abordagem sobre a mediação.

3.2 Mediação

A mediação emerge como um pilar fundamental no panorama contemporâneo de resolução de disputas, destacando-se como um processo flexível, colaborativo e centrado nas partes. Este método, impregnado de princípios consensuais, oferece uma alternativa significativa ao litígio judicial tradicional, promovendo a autonomia e a participação ativa dos envolvidos na construção de soluções mutuamente aceitáveis.

A referida prática tem uma longa história na resolução de disputas, tanto é que seu uso remonta a tempos imemoriais e pode ser associado a um contexto mais amplo em que terceiros imparciais desempenhavam diversas funções, mesmo antes da era escrita (Kovach, 2004).

A matéria tem regramento disposto na Lei n. 13.140/2015 como método de solução de controvérsias e autocomposição dos litígios no âmbito da administração pública e entre particulares. Outrossim, o Código de Processo Civil, em vigor desde março de 2016, estabelece disposições abrangentes sobre a mediação judicial em diversos dispositivos (Brasil, 2015).

Na sua aplicação prática, sustenta-se que, a mediação se dá quando um terceiro (mediador) se coloca entre os litigantes e estimula-os a um acordo ou autocomposição. Assim, o mediador ajuda as partes a entender as questões e interesses conflitantes para que, ao restabelecer a comunicação, possam identificar soluções consensuais que gerem benefícios mútuos (Brasil, 2015).

Nessa linha de raciocínio, as partes, por si mesmas, alcançam a solução. Por essa razão, a solução não é imposta por um terceiro, mas pelas partes. Além disso, destaca-se pela informalidade; no processo de mediação, este se adapta conforme a participação e os interesses das partes (Azevedo, 2012, p. 97).

Corroborando com o acima exposto, Warat (2004, p. 60) assenta que a mediação se apresenta como uma proposta transformadora do conflito, uma vez que não busca sua resolução por meio de um terceiro, mas sim a autossolução pelas próprias partes, contando com a assistência do mediador para gerenciá-la. Diferentemente de se preocupar com o litígio ou a verdade formal presente nos registros legais, a mediação não tem como único propósito a obtenção de um acordo. Seu objetivo principal reside em auxiliar as partes a redefinirem o conflito, compreendido como o conjunto de condições psicológicas, culturais e sociais que ocasionam um choque de atitudes e interesses nas relações interpessoais envolvidas. O

mediador desempenha o papel de auxiliar as partes na reconstrução simbólica da relação conflituosa.

A promulgação da Lei de Mediação no Brasil conferiu aos notários e registradores um papel crucial na resolução consensual de conflitos. Essa inclusão estratégica desses profissionais representa não apenas uma descentralização eficaz da resolução de disputas, mas também uma via para a facilitação do acesso à justiça, especialmente em comunidades locais (Brasil, 2015).

Ao aproveitar a especialização técnica desses agentes, a lei busca promover eficiência e agilidade, beneficiando-se do conhecimento jurídico desses especialistas. Além disso, a participação de notários e registradores na mediação não apenas enriquece o processo com sua competência técnica, mas também assegura uma maior segurança jurídica aos acordos alcançados.

Em última análise, essa autorização legal reforça o papel desses profissionais como agentes fundamentais na promoção de uma cultura de resolução pacífica de disputas, com transformação significativa no cenário jurídico nacional.

3.3 Possibilidade da realização nas serventias notariais e registrais

No panorama contemporâneo do sistema jurídico, a busca por eficiência, celeridade e acesso à justiça tem direcionado o olhar para alternativas à via tradicional do processo judicial. Nesse contexto, a desjudicialização e a promoção de métodos autocompositivos ganham destaque como instrumentos capazes de democratizar o acesso à resolução de conflitos e de desafogar o Poder Judiciário.

As serventias notariais e registrais, historicamente reconhecidas como pilares da segurança jurídica e eficácia das relações privadas, assumem um novo protagonismo nesse cenário. Longe de serem meros repositórios documentais, se transformam em espaços de diálogo, mediação e conciliação, proporcionando uma via alternativa e eficaz para a resolução de controvérsias.

Com fins de implementar a prática, o Provimento nº 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça promulgou diretrizes normativas concernentes à conciliação e mediação no âmbito dos cartórios. Tal iniciativa emergiu da imperativa consolidação de uma política pública contínua destinada a fomentar e aprimorar os mecanismos consensuais para dirimir litígios, da efetividade reconhecida da conciliação e mediação enquanto instrumentos de pacificação social, resolução e prevenção de conflitos, bem como da necessidade premente de organizar e

uniformizar normas e procedimentos vinculados aos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais para solução de controvérsias, a serem facultativamente prestados pelos serviços notariais e de registro (CNJ, 2018).

Portanto, constata-se que tais atividades, a partir desse momento, tornam-se de caráter facultativo nos estabelecimentos notariais e de registro. Dessa maneira, todos os distintos tipos de cartórios, abarcando desde os cartórios de Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos, Tabelionatos de Notas, de Protesto e Registro Civil de Pessoas Naturais e Registro Civil de Pessoas Jurídicas, estão aptos a realizar audiências.

Incorpora-se à discussão que, para quem almeja aderir às audiências nas respectivas serventias, deve submeter-se a um curso de mediação e conciliação, culminando na obtenção da habilitação das delegações, a qual é emitida pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Cidadania (NUPEMEC). Os procedimentos em questão estarão sujeitos à fiscalização da Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) e do magistrado coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da jurisdição a que os serviços notariais e de registro estejam vinculados, com os encargos financeiros referentes suportados pelos serviços notariais e de registro (CNJ, 2018).

Nesse enfoque, o registrador ou notário, é um profissional do direito investido de fé pública, que exerce suas funções por meio de delegação do Poder Público, como prestador de serviço remunerado cuja principal área de atuação envolve a aplicação da lei (Ceneviva, 2010, p. 53-54). Nesse diapasão, quando do exercício das atividades, as exercem por sua conta e risco, com responsabilidade pelas práticas dos atos e com enfoque na efetividade, haja vista que os referidos profissionais buscam o lucro. Observa-se tamanha efetividade que a atividade foi responsável pela arrecadação, somente em 2022, de mais de 62 bilhões aos cofres públicos (ANOREG, 2023).

Além de tudo, com o intuito em garantir o acesso à justiça a todos, os serviços notariais e de registro realizarão, sem remuneração, sessões de conciliação e mediação para atender demandas de gratuidade, como contrapartida à autorização para prestar o serviço. Além do mais, quando as partes que se autodeclarem pobres na acepção jurídica do termo terão direito de postular gratuidade nas serventias notarias e registras (Brasil, 2015b; CNJ, 2018).

Portanto, após uma breve introdução sobre a regulamentação por parte do Conselho Nacional de Justiça, ante a possibilidade de realização pelos notários e registradores das audiências, faz-se necessário o exame da realização ou não das práticas de composição de conflitos nestes serviços para analisar a efetividade da norma. Em continuidade, se propõe

oferecer uma compreensão abrangente do atual cenário dessas atividades nos cartórios do estado de São Paulo, com análise detalhada dos dados relacionados à mediação e conciliação.

4 RESULTADOS DAS PRÁTICAS CONCILIATÓRIAS E MEDIADORAS NOS CARTÓRIOS PAULISTAS: UMA ESTATÍSTICA REFLEXIVA

Há mais de seis anos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) regulamentou a prática de métodos autocompositivos nas serventias notariais e registrais, com objetivo de oferecer adequados de resolução de conflitos de forma mais acessível e eficaz. Esta disposição representou um marco significativo na busca por uma justiça mais célere e acessível, ante o papel crucial que desempenham na prestação de serviços judiciais.

Embora teoricamente essas iniciativas sejam elogiadas, a prática revela um panorama mais complexo, no qual os resultados almejados ainda não foram plenamente alcançados. Em análise representativa dos cartórios que realizam os procedimentos nota-se que apenas 2 estão habilitados para a prática da atividade³. A presença de apenas 2 de um total de 1548 ao todo, ou seja, aproximadamente 0,13%, para conduzir as práticas em um dos Estados mais desenvolvidos do país chama a atenção e abre margens para debates (TJSP, 2023).

É crucial ponderar que, em um contexto mais amplo, a significância da estatística supracitada pode não ser tão evidente, se tanto as conciliações quanto as mediações forem realizadas em grande quantidade. Todavia, em análise das sessões de conciliação e mediação realizadas em 2021 e 2022 nos cartórios extrajudiciais habilitados do Estado de São Paulo nota-se que foram realizados apenas 2 sessões (TJSP, 2023)⁴.

Portanto, a escassa frequência de sessões de conciliação e mediação nos cartórios extrajudiciais habilitados no Estado de São Paulo, evidenciada pelo registro de apenas duas sessões nos anos de 2021 e 2022, lança luz sobre o aparente desinteresse em adotar tais práticas.

Noutro plano, durante o mesmo período em 2022, enquanto os cartórios do Estado de São Paulo registraram apenas uma sessão de conciliação ou mediação, as câmaras privadas se destacaram ao realizar 2.918 sessões, entre pré-processual, processual e extrajudicial (TJSP, 2023). A tabela abaixo simplifica muito bem esses números.

³ O 26º Tabelião de Notas de São Paulo/SP e 1º Ofício de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Catanduva.

⁴ As duas sessões foram realizadas no 26º Tabelionato de Notas, enquanto o Registro de Imóveis de Catanduva não realizou nenhum ato nestes dois anos.

Quadro 1 - Sessões realizadas pelos cartórios e pelas câmaras privadas em 2022

Local	Sessões Realizadas
Cartórios do Estado de São Paulo	1
Câmaras Privadas	2918

Fonte: Quadro elaborado pelos autores a partir dos dados do TJSP (2023).

Essa discrepância numérica evidencia a notável diferença de engajamento entre os dois cenários. Enquanto as câmaras privadas demonstraram um comprometimento significativo em proporcionar esses serviços alternativos, o baixo número de sessões nos cartórios paulistas sugere um desinteresse ou, possivelmente, desafios estruturais que limitam a plena implementação dessas práticas nos referidos cartórios.

As câmaras privadas investem até mais que os serviços notariais e registrais, haja vista que estes prestam outros serviços e podem diluir suas despesas e mesmo assim as câmaras privadas detêm destaque maior que os cartórios. Nada justifica, portanto, tamanha discrepância. Nesse diapasão, os serviços notariais e registrais devem pelo menos buscar se equipar com as câmaras privadas.

Em contrapartida, há de se ressaltar que os métodos adequados de solução de conflitos por si só são pouco utilizados pela população brasileira, em razão da cultura da judicialização. Isso se denota também pois em 2022, em que 12,3% dos julgados foram por meio de sentenças homologatórias de acordo. Na fase de execução, as sentenças homologatórias de acordo corresponderam, em 2019, a 9,1% do total de sentenças, e na fase de conhecimento, a 18% (CNJ, 2023).

Diante dos dados apresentados, torna-se evidente que, embora haja um esforço em disponibilizar métodos adequados de solução de conflitos, o índice de conciliação e mediação no cenário jurídico brasileiro como um todo é notavelmente baixo, principalmente nos cartórios. A preferência por métodos tradicionais de resolução de litígios, aliada à falta de adesão significativa da população aos métodos alternativos, fatores culturais, falta de divulgação e compreensão inadequada podem contribuir para a baixa utilização, o que indica que a promoção e a conscientização sobre essas práticas são tão cruciais quanto a sua disponibilidade.

Por isso, mais políticas públicas devem ser implementadas para conscientizar a população. Também, uma alternativa viável para fomentar a prática seria a integração entre Defensoria Pública e Cartórios com possibilidade de conciliação e mediação pré-processual, e a consequente realização desses procedimentos nessas unidades.

Isso se revela, uma vez que essas instituições contam com profissionais habilitados e dotados de conhecimento jurídico. Também, ao integrar os cartórios nesse processo, seria possível explorar efetivamente sua presença geográfica, pois estão presentes em todas as cidades do país, o que facilita o acesso da população a esses serviços e contribuiu para a disseminação dessas práticas.

Além disso, a celeridade com que os problemas podem ser resolvidos nesse ambiente é notável, com conferência de maior eficiência ao processo. A abordagem cartorária também reduziria o ar de litigiosidade muitas vezes associado ao sistema judiciário.

Outro ponto crucial a ser considerado é que os cartórios estão sujeitos à fiscalização do judiciário, fato que garante a observância de procedimentos legais e éticos. Além disso, os referidos profissionais estão habituados, de forma direta e indireta, a tratarem de conflitos em suas serventias. Como exemplo, em casos de divórcios, conflitos imobiliários e empresariais, os cartórios desempenham um papel fundamental na condução desses procedimentos, o que confere a eles uma experiência prática valiosa na resolução de disputas.

Com esses benefícios e com as alternativas apresentadas, os cartórios se apresentam como opção atrativa para a promoção da conciliação e mediação, com contribuição para uma abordagem não apenas eficaz, mas também sustentável no contexto do sistema judiciário brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcurso desta pesquisa, a justiça, guiada por uma abordagem conceitual entrelaçada aos princípios foi explorada e analisada com base em sua essência inderrogável. No contexto abordado, a justiça emergiu para dirimir conflitos de interesses e disciplinar as relações humanas.

Muito embora o acesso à justiça seja garantido constitucionalmente no Brasil, ainda persistem desigualdades em sua acessibilidade. Com frequência, despesas com assistência, custas processuais, sucumbência e até o tempo para a efetivação da tutela, tornam-se superiores aos benefícios que são derivados da satisfação desse direito.

Em continuidade, foram examinados os métodos adequados de resolução de conflitos, em especial a conciliação e a mediação. Em conclusão foi destacado que, diante de litígios, as partes têm a opção de resolvê-los diretamente ou buscar uma instância para a solução, seja por meio do sistema judicial, da conciliação, da mediação, da arbitragem, entre outros. Como

resposta ao problema apresentado apontou-se as serventias notariais e registrais que de forma efetiva contribuem para a desjudicialização.

Comprovou-se que esforços significativos estão sendo feitos para implementar políticas públicas destinadas a promover o uso de mecanismos adequados de resolução de conflitos, principalmente voltadas à conciliação e à mediação, e consequentemente beneficiar o acesso à justiça.

Com o intuito de responder objetivo específico da pesquisa, em consideração aos cartórios paulistas, os dados apresentados revelam um cenário complexo. Apesar dos esforços e investimentos para implementar essas práticas inovadoras, apenas 2 dos 1548 cartórios em São Paulo, que representam aproximadamente 0,13%, estão habilitados para conduzir as atividades.

A escassa realização de sessões, evidenciada por apenas 2 sessões nos anos de 2021 e 2022, ressalta a necessidade de estratégias e políticas que incentivem a expansão dessas práticas. Ao comparar esses números com as câmaras privadas, que realizaram 2.918 sessões no mesmo período, a discrepância torna-se evidente. Essa diferença destaca um desafio estrutural e um desinteresse na implementação plena dessas práticas nos cartórios paulistas.

Apesar da significativa redução de custos e esforços necessários para viabilizar essas atividades, a baixa adesão sugere obstáculos culturais e estruturais. Os dados ainda revelam que, mesmo com o esforço dos cartórios, o índice de conciliação no panorama jurídico brasileiro é baixo. A preferência por métodos tradicionais de resolução de litígios, aliada à falta de adesão da população aos métodos adequados, aponta para a necessidade de promoção e conscientização sobre a eficácia dessas práticas.

Nesse contexto, a união de esforços entre Defensoria Pública e Cartórios emerge como uma alternativa viável, aproveitando a capilaridade dessas instituições, a confiança depositada pela população e a experiência acumulada na resolução de conflitos.

Assim, os cartórios se apresentam como uma opção atrativa para a promoção dos serviços, contribuindo não apenas para uma abordagem eficaz, mas também sustentável no contexto do sistema judiciário brasileiro. Essa abordagem não apenas agiliza o processo, mas fortalece a confiança do público nos profissionais dos cartórios, consolidando sua posição como agentes relevantes na busca por soluções mais eficientes e acessíveis.

Em síntese, as serventias extrajudiciais têm sido enxergadas como alternativa para a efetivação do direito de acesso à justiça; ocorre que apesar de todo o potencial de resolução em disputas, em face da capilaridade com cartórios em todas as cidades do Brasil, baixos custos,

com as formas de desjudicialização já efetivadas, os referidos serviços estudados não estão sendo realizados de forma efetiva.

REFERÊNCIAS

- ANOREG (Brasil). **Cartório em Números**. 2023. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.
- AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. Brasília - DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas Para O Desenvolvimento - PNUD, 2012.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.
- BEDIN, Gilmar Antonio; SCHONARDIE, Elenise Felzke. Os Direitos Humanos e o Acesso à Justiça: uma análise histórico-conceitual de um direito fundamental para a convivência humana pacífica. **Revista Direito em Debate**, v. 27, n. 50, p. 75-86, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2018.50.75-86>. Acesso em: 27/12/2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015a**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 17 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015b**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 16 fev. 2024.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CAVALCANTI, Rosangela Batista. **Cidadania e acesso à justiça**. São Paulo: Idesp, 1999.
- CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CNJ. **Provimento 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro do. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_67_26032018_03042018081709.pdf. Acesso em: 17 mar. 2024.

CNJ. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2023.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Novo Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema-Revista de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 2, p. 191-220, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68>. Acesso em: 27/12/2023.

KOVACH, Kimberlee K. **Mediation: Principles and Practice**. 3. ed. St. Paul: Thomson West, 2004.

LEITE, E. O. **Mediação, Arbitragem e Conciliação**. Rio de Janeiro: Ed Forense, 2008.

MAIOR, Nívea Maria Santos Souto. A autocomposição nos conflitos judiciais. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, v. 15, n. 1, p. 271-280, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21207/1983.4225.510>. Acesso em: 16 mar. 2024.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Direitos humanos**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

SANDEL, Michael J. **Justiça - O que é fazer a coisa certa**. Tradução: Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 6a ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SIKKINK, Kathryn. The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics (the Norton series in world politics). **WW Norton & Company**, 2011.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

TJSP. **Conciliação de cartórios extrajudiciais**. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/cartoriosextrajudiciais>. Acesso em: 10 de dez. 2023.

Vasconcelos, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

WARAT, Luis Alberto et al. **Surfando na pororoca: ofício do mediador**. Florianópolis - SC: Fundação Boiteux, 2004.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). Participação e processo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1988.