



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS SERVENTIAS
EXTRAJUDICIAIS E O PRINCÍPIO DA CELERIDADE:
O Reconhecimento Voluntário de Paternidade no 2º RCPN do Município do Rio de
Janeiro no ano de 2021**

Rio de Janeiro
2023



ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS SERVENTIAS
EXTRAJUDICIAIS E O PRINCÍPIO DA CELERIDADE:
O Reconhecimento Voluntário de Paternidade no 2º RCPN do Município do Rio de
Janeiro no ano de 2021**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito e Políticas Públicas no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Rio de Janeiro
2023

P123

Padeiro Filho, Orlando de Souza
POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS
SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E O PRINCÍPIO DA
CELERIDADE: O Reconhecimento Voluntário de
Paternidade no 2º RCPN do Município do Rio de
Janeiro no ano de 2021 / Orlando de Souza Padeiro
Filho. -- Rio de Janeiro, 2023.
166

Orientador: André Luiz Coelho Farias de Souza.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Direito, 2023.

1. política pública. 2. acesso à justiça. 3.
celeridade. 4. cartórios. 5. serventias
extrajudiciais. I. de Souza, André Luiz Coelho
Farias, orient. II. Título.

ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS SERVENTIAS
EXTRAJUDICIAIS E O PRINCÍPIO DA CELERIDADE:
O Reconhecimento Voluntário de Paternidade no 2º RCPN do Município do Rio de
Janeiro no ano de 2021**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do grau de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2023.

Banca examinadora:

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza
Orientador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Lier Pires Ferreira
IBMEC - Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
2023

*À Natália e Sophia
Minhas razões de viver*

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a todos os familiares que sempre me apoiaram em todos os projetos, sejam profissionais, sejam estudantis. Em especial, ao meu pai, que foi professor e sempre ressaltou a importância dos estudos, fato comprovado diariamente em minha vida.

Merece destaque, ainda, a minha esposa Natália, que também me apoiou neste grande desafio, considerando o início do casamento e o nascimento de nossa querida Sophia. Mesmo assim, ela esteve sempre ao meu lado, com incentivos diários.

No tocante à UNIRIO, destaco a relevância da professora Rosalina Araújo, que me auxiliou muito na formatação inicial desta Dissertação. Ademais, agradeço imensamente ao coordenador do programa, professor Emerson Moura, incansável na busca de melhorias para o programa de Mestrado. Por fim, e não menos importante, agradeço ao professor André Coelho que, mesmo com a sua designação tardia, foi fundamental para a revisão final, sempre com muita paciência e clareza em suas ideias.

Dedico, ainda, parágrafo especial à registradora de Pessoas Naturais do 2º Registro Civil de Pessoas Naturais do Município do Rio de Janeiro, senhora Alessandra Lapoente. Com muita educação e simpatia, mesmo sem nos conhecermos pessoalmente, ela foi fundamental para a conclusão desta Dissertação. E, em condições precárias de saúde, buscou manualmente os dados que foram de vital importância para as conclusões desta Dissertação.

Por fim, agradeço também a todos os registradores Cíveis de Pessoas Naturais e seus funcionários que, gentilmente, responderam aos meus e-mails ou me atenderam via telefone.

“Sem efetivos direitos de cidadania, a democracia é uma ditadura mal disfarçada”
BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

RESUMO

Este estudo pretende investigar a execução de uma política pública de acesso à justiça pelas serventias extrajudiciais, mais conhecidas como cartórios. Extraído do Artigo 5º inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, o acesso à justiça é um direito fundamental, com estreita relação com a razoável duração do processo (Inciso LXXVIII do mesmo Artigo 5º), dada a relevância do princípio da celeridade. A partir da política pública de acesso à justiça, inaugurada pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o procedimento de reconhecimento de paternidade passou a ser executado também no cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) por meio do Provimento 16/2012 do CNJ. Assim, parte-se da hipótese de que a execução de tal procedimento na esfera extrajudicial é mais célere do que na esfera judicial. A metodologia consiste em comparar o prazo de conclusão desse procedimento no 2º RCPN do Município do Rio de Janeiro, bairro de Santa Cruz, e os executados no Poder Judiciário para a mesma região, representada pelas 1ª, 2ª e 3ª varas de família, ambos no ano de 2021. Para tanto, foram obtidos os dados de início e de conclusão desses procedimentos nas duas esferas para a obtenção do prazo de conclusão, a partir de informações públicas da esfera judicial e de informações obtidas diretamente com a titular do 2º RCPN. Por fim, pretende-se sugerir melhorias na consolidação dos dados, em especial da esfera extrajudicial, a fim de um acompanhamento contínuo dessa relevante política pública.

Palavras-chave: política pública; acesso à justiça; celeridade; cartórios; serventias extrajudiciais.

ABSTRACT

This study intends to investigate the execution of a public policy of access to justice by extrajudicial Services, better known as Registry Offices. Extracted from Article 5, item XXXV of the Federal Constitution of 1988, access to justice is a fundamental right, closely related to the reasonable duration of the process (Item LXXVIII of the same Article 5), given the relevance of the principle of celerity. Based on the public policy on access to justice, inaugurated by Resolution 125/2010 of the National Council of Justice (CNJ), the procedure for acknowledging paternity was also carried out at the Civil Registry Office for Natural Persons (RCPN) through the Provision 16/2012 of the CNJ. Thus, it is assumed that the execution of such a procedure in the extrajudicial sphere is faster than in the judicial sphere. The methodology consists of comparing the deadline for completing this procedure in the 2nd RCPN of the Municipality of Rio de Janeiro, Santa Cruz neighborhood, and those executed in the Judiciary for the same region, represented by the 1st, 2nd and 3rd family courts, both in the year 2021. To this end, data on the start and completion of these procedures were obtained in both spheres to obtain the completion deadline, based on public information from the judicial sphere and information obtained directly from the holder of the 2nd RCPN. Finally, it is intended to suggest improvements in data consolidation, especially in the extrajudicial sphere, in order to continuously monitor this relevant public policy.

Keywords: public policy; access to justice; celerity; registry offices; extrajudicial services

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Agenda 2030.....	18
Figura 2. Índice de conciliação.....	49
Figura 3. Número de processos em tramitação.....	49
Figura 4. Número de processos baixados e de casos novos.....	50
Figura 5. Número de sentenças e de decisões proferidas.....	50
Figura 6. Prazo médio de duração de processos.....	51
Figura 7. Taxa de congestionamento.....	51
Figura 8. Atos de divórcio realizados entre 2007 e novembro de 2021 nos cartórios do Brasil.....	69
Figura 9. Atos de inventários realizados entre 2007 e novembro de 2021 nos cartórios do Brasil.....	70
Figura 10. Evolução do percentual de crianças sem registro de nascimento no Brasil.....	80
Figura 11. Registros de nascimento gratuitos realizados no Brasil por unidade federativa entre 2003 e Novembro de 2021.....	88
Figura 12. Registros de óbito gratuitos realizados no Brasil por unidade federativa entre 2003 e Novembro de 2021.....	88
Figura 13. Reconhecimentos voluntários de paternidade realizados nos RCPN do Brasil.....	99
Figura 14. Prazo médio de duração de processos para cada Tribunal de Justiça do Brasil.....	102
Figura 15. Estatísticas processuais de Direito de Família com temas afetados à infância e juventude.....	103
Figura 16. Tempo de tramitação dos processos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade até o julgamento.....	104
Figura 17. Tempo de tramitação dos processos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade até a baixa.....	104
Figura 18. Portal Justiça Aberta – informações dos cartórios extrajudiciais do Município do Rio de Janeiro – 1º RCPN ano de 2021.....	105
Figura 19. Portal da Transparência do Registro Civil - Reconhecimentos voluntários de paternidade no Município do Rio de Janeiro 2021.....	106
Figura 20. Atos realizados pelas 16 serventias de RCPN do Município do Rio de Janeiro no de 2021.....	107
Figura 21. Distribuição territorial das serventias de RCPN do Município do Rio de Janeiro.....	109

Figura 22. Procedimentos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade nas varas de família de Santa Cruz – ano 2021.....	112
Figura 23. Total de decisões proferidas em relação aos procedimentos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade nas varas de família de Santa Cruz – ano 2021.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Comparativo entre as gratuidades do RCPN.....	87
Tabela 2. Dados das serventias de RCPN do Município do Rio de Janeiro que responderam, pelo menos de forma parcial, aos e-mails.....	110
Tabela 3. Delimitação dos dados utilizados no estudo de caso.....	111
Tabela 4. Prazo médio (dias corridos) até o julgamento dos procedimentos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade nas varas de família de Santa Cruz no ano de 2021.....	113
Tabela 5. Prazo médio (dias corridos) até a conclusão dos procedimentos extrajudiciais de reconhecimento voluntário de paternidade no 2º RCPN (Santa Cruz) no ano de 2021.....	114
Tabela 6. Síntese dos resultados obtidos.....	116
Tabela 7. Dados das serventias que responderam parcialmente a pesquisa, incluindo o IDS das respectivas regiões e as colunas A, B, C e D.....	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANOREG-BR Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ARPEN Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais
CF/88 Constituição Federal de 1988
CGJ Corregedoria Geral de Justiça
CNJ Conselho Nacional de Justiça
CPC Código de Processo Civil
LRP Lei de Registros Públicos
MS Mandado de Segurança
ONU Organização das Nações Unidas
RCPN Registro Civil das Pessoas Naturais
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
TJ Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1: O ACESSO À JUSTIÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	19
1.1. O direito fundamental de acesso à justiça e o princípio da celeridade.....	20
1.2. A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça: política pública de tratamento adequado de conflito de interesses.....	37
CAPÍTULO 2: A EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.....	55
2.1. Os cartórios como promotores de acesso à justiça.....	56
2.2. Ofícios da Cidadania.....	76
CAPÍTULO 3: ESTUDO DE CASO: O PROCEDIMENTO DE RECONHECIMENTO DE PATERNIDADE REALIZADO NO 2º CARTÓRIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO ANO DE 2021 (REGIÃO DE SANTA CRUZ).....	90
3.1. O procedimento de reconhecimento voluntário de paternidade.....	91
3.2. Os prazos de conclusão do procedimento nas esferas judicial e extrajudicial na região de Santa Cruz.....	101
CONCLUSÕES.....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122
ANEXOS.....	136

INTRODUÇÃO

Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) demonstram que o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando uma solução definitiva, com um tempo médio de finalização de 4 anos e 7 meses. A série histórica mostra uma tendência de queda no total de processos pendentes a partir de 2016, embora o número de processos judiciais continue muito alto.

Tal cenário gera diversos prejuízos aos cidadãos no acesso a direitos fundamentais e a políticas públicas básicas. Muitas vezes, o objeto reclamado sequer existe quando a decisão judicial é proferida. E isso é agravado no Brasil, que vem percebendo uma violação histórica, contínua e generalizada de direitos fundamentais de grupos menos favorecidos, que muitas vezes recorrem ao Poder Judiciário. E tal Poder ganhou relevância no atual modelo de Estado Democrático de Direito, o qual zela pela concretização de direitos fundamentais e pela preservação da dignidade humana.

Dessa forma, o constituinte elencou o acesso à justiça como direito fundamental, sendo mais conhecido como inafastabilidade da jurisdição, extraído do Artigo 5º inciso XXXV da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O mesmo Artigo traz outro princípio importante no inciso LXXVIII: a razoável duração dos processos. E, embora a celeridade ainda possa ser um conceito relativo, dada as diversas complexidades e variações dos diversos

tipos de processos judiciais, uma justiça tardia muitas vezes inviabiliza o efetivo acesso à justiça.

Entretanto, nos últimos anos, o Poder Judiciário não consegue responder às demandas com a celeridade necessária, o que exigiu ações da Administração Pública. Assim, a partir da identificação desse problema, o CNJ, órgão pertencente ao Poder Judiciário, veio estabelecer uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses, por meio da Resolução nº 125/2010. Em apertada síntese, uma política pública é uma ação da Administração Pública a fim de resolver um problema público, sendo realizada precipuamente por meio de ações do Poder Executivo em suas atividades finalísticas, como criação de escolas e construções de hospitais. No caso do Poder Judiciário, em que pese a sua atividade fim ser a solução de conflitos, tal Poder também cria políticas públicas no âmbito de sua função administrativa, em que o CNJ passou a ser protagonista na gestão do Poder Judiciário brasileiro.

Assim, a política pública inaugurada pela Resolução 125 institucionalizou as formas alternativas de solução de litígios como conciliação, mediação e a utilização das serventias extrajudiciais em procedimentos que antes eram exclusivamente judiciais. Embora as ações tomadas pela Resolução 125 não tenham resolvido o problema como um todo, foram fundamentais para a geração de novas ações e a consolidação de um modelo de justiça multiportas, em que o Poder Judiciário passou a não ser mais o único ponto de acesso à justiça. Assim, novas políticas públicas foram implementadas no caminho de melhorar a efetividade da justiça brasileira, com o CNJ atuando na padronização das atividades das serventias extrajudiciais, que passaram a executar ações no contexto da política pública de acesso à justiça de forma gradual.

Assim, as serventias extrajudiciais passaram a ser executoras dessa política pública de acesso à justiça, a fim de melhorar a celeridade de processos, que geralmente são de jurisdição voluntária. Previstas no artigo 236 da CF/88, as serventias extrajudiciais são representadas pelos notários e registradores, profissionais do Direito que recebem delegação por meio de concurso público de provas e títulos e são fiscalizados pelo Poder Judiciário. Dados da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR) demonstram que a execução de procedimentos de divórcio e de inventário pelos notários, desde a promulgação da Lei nº 11.441, no ano de 2007, até o ano de 2018, gerou uma redução do prazo em relação ao processo judicial de um ano para um dia e de dez anos para quinze dias, respectivamente. A mesma Associação estimou, até o ano de 2020, uma economia de R\$ 6,3

bilhões aos cofres públicos decorrente da execução desses procedimentos na esfera extrajudicial.

Uma ação relevante do CNJ nesse sentido foi o Provimento 16/2012, simplificando o procedimento de reconhecimento voluntário de paternidade, que passou a ser executado integralmente no cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN). Ressalta-se, ainda, que em um país de dimensões continentais como o Brasil, a serventia muitas vezes é a única instituição próxima à população que proporciona contato com a justiça. E o Estatuto dos notários e registradores (Lei 8.935/94) previu a existência de pelo menos uma serventia de RCPN em cada Município, sendo tal previsão cumprida efetivamente no Brasil.

O objetivo do presente estudo é avaliar se a execução dessa política pública de acesso à justiça está em conformidade com o planejado, ou seja, se houve melhora nos prazos de conclusão desses procedimentos a partir dessas ações promovidas pelo CNJ. Para tanto, parte-se da hipótese de que a execução de procedimentos na esfera extrajudicial é mais célere do que na esfera judicial. Assim, utilizando-se do Procedimento extrajudicial de Reconhecimento de Paternidade, pretende-se comparar o prazo de conclusão desses procedimentos no 2º RCPN do Município do Rio de Janeiro, bairro de Santa Cruz, e os executados no Poder Judiciário para a mesma região, representada pelas 1ª, 2ª e 3ª varas, ambos no ano de 2021, a fim de corroborar ou não tal hipótese.

O plano de trabalho consiste em, no primeiro Capítulo, comprovar que o acesso à justiça é uma política pública fundamental no contexto do Estado Democrático de Direito, ratificando a relevância do princípio da celeridade e exemplificando com a formulação de uma política pública de acesso à justiça pelo CNJ, por meio da Resolução nº 125/2010. Tal Resolução institucionalizou novas formas de solução de conflitos, em que o Poder Judiciário passou a não ser mais o único caminho no acesso à justiça. Importante também ratificar o papel do Poder Judiciário na formulação e na execução de políticas públicas, em que o CNJ passou a ter um papel fundamental.

Já no segundo Capítulo parte-se para a execução em si da política pública de acesso à justiça pelas serventias extrajudiciais, com a teoria de Direito Notarial e Registral e as novas ações tomadas pelo CNJ a partir dos resultados na Resolução nº 125/2010. Dentre tais ações, destaca-se a delegação de novos procedimentos para a esfera extrajudicial, a fim de otimizar os prazos de conclusão de processos. Em especial, sintetiza-se o papel da serventia de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), local onde é realizado o Procedimento extrajudicial de Reconhecimento de Paternidade, e a sua nova denominação como Ofício da

Cidadania, decorrente de sua relevância para a dignidade da pessoa humana por meio do acesso a direitos.

Por fim, no terceiro Capítulo detalham-se o Procedimento extrajudicial de Reconhecimento de Paternidade e o estudo de caso em si. Relevante para as relações sociais, considerando envolver Direito de Família, além de regularizar situações que envolve muitos vezes menores, a simplificação desse procedimento foi de extrema relevância para o contexto social brasileiro. E o estudo de caso considerou a região do bairro de Santa Cruz, no Município do Rio de Janeiro. Na esfera extrajudicial foram obtidos os dados do 2º RCPN, a fim de comparar o prazo de conclusão desses procedimentos nas de 3 varas judiciais de direito de família que atendem a mesma região. O ano considerado foi 2021 e o prazo de conclusão dos procedimentos apurado em dias corridos, considerando o tempo entre a abertura do processo e a averbação do nome do pai na certidão de nascimento, no caso do RCPN, e o prazo entre a petição inicial e o proferimento da primeira sentença decisória, no caso da esfera judicial.

Como metodologia de análise, foi efetuado levantamento bibliográfico, análise integrada da legislação e pesquisa analítica de dados públicos. Quanto ao conceito de acesso à justiça e democracia, Boaventura Sousa Santos será explorado, visto já defender o papel da justiça como fator de emancipação social, principalmente aos mais vulneráveis. Assim, um acesso à justiça célere e eficiente passa a ser fundamental nas atuais democracias, a fim de que os mais vulneráveis tenham os seus direitos efetivamente realizados. Quanto ao tema de políticas públicas, serão explorados os conceitos presentes em Maria Paula Dallari Bucci, Leonardo Secchi, Diogo Rosenthal Coutinho, Felipe de Melo Fonte e Maria Ozanira da Silva e Silva; quanto ao Direito Constitucional, José Gomes Canotilho, José Afonso da Silva e Robert Alexy serão analisados, em especial, no tocante aos direitos fundamentais; no âmbito do Direito Processual, Ada Peregrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe serão explorados nas novas tendências do Direito Processual; por fim, quanto ao Direito Notarial e Registral, a bibliografia fundamenta-se em Leonardo Brandelli, Luiz Guilherme Loureiro, Celso Campilongo e Walter Ceneviva, sendo complementada por Odete Medauar e Maria Sylvia Zanella Di Pietro no tocante à delegação de serviços públicos.

Quanto à análise integrada da legislação pertinente ao acesso à justiça e às novas tendências do direito processual, em especial os serviços extrajudiciais e de registro, além da Constituição Federal de 1988, foi analisada a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73), o Estatuto dos notários e registradores (Lei nº 8.935/94) e o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015). A Resolução 125 do CNJ, que definiu diretrizes para uma política pública de

tratamento adequado de conflitos, também será analisada, além de demais Provimentos do CNJ no que tange aos serviços extrajudiciais e de registro, dado o seu poder de normatização geral dessas serventias, que também possuem regulação estadual por meio das Corregedorias de Justiça. Além do estudo de caso específico para o procedimento extrajudicial de reconhecimento de paternidade, serão demonstrados outros resultados de procedimentos que foram delegados à esfera extrajudicial, por meio de pesquisa dos dados públicos, divulgados pelo CNJ e pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR).

O tema da presente investigação relaciona-se com os objetivos 10 e 16 da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável (Figura 1), que é um compromisso assumido por líderes de 193 Países, inclusive o Brasil, e coordenada pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Objetivo 10, conhecido como “Redução de Desigualdades” objetiva reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, em especial o item 10.2 - empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra; e o item 10.3 - garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito. Já o Objetivo 16, conhecido como “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” objetiva promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, em especial, o item 16.3 - promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; e o item 16.9 - fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.

Figura 1. Agenda 2030



Fonte: <https://odsbrasil.gov.br/>

Importante citar, ainda, que há pouca discussão acadêmica sobre Direito Notarial e Registral, sendo que a pesquisa trará informações relevantes sobre o tema, inclusive dados analíticos, o que poderá abrir as portas para novas perspectivas, trazendo inovação dogmática e prática. Ademais, considera-se inovadora a execução de políticas públicas por entes não estatais, visto que as serventias não pertencem à Administração Pública. E a presente Dissertação ainda pretende contribuir com sugestões para o envio dos dados das serventias para os respectivos órgãos de controle e de fiscalização, a fim de que o acompanhamento dessa relevante política pública seja facilitado e contínuo.

CAPÍTULO 1: O ACESSO À JUSTIÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA

O processo de redemocratização dos países em desenvolvimento trouxe uma nova esperança para as populações mais vulneráveis, visto que o constitucionalismo moderno ressaltou a importância dos direitos fundamentais. E tais direitos começaram a ser levados a sério após a Segunda Guerra Mundial, com o fenômeno mundial de reconstitucionalização dos Estados (FONTE, 2015, p. 97).

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe um rol detalhado de direitos fundamentais, sendo o Estado responsável pelo adimplemento de tais direitos, na maioria das vezes por meio da implementação de políticas públicas. No entanto, ainda se percebe uma violação contínua e generalizada de direitos fundamentais de grupos menos favorecidos. E isso é verificado no dia a dia dessas pessoas, que não têm acesso às políticas públicas mais básicas.

Ademais, a expressão “acesso à justiça” é de difícil definição. Mas, basicamente, significa que o sistema jurídico para reivindicar direitos e ou resolver litígios deve ser acessível igualmente a todos e deve produzir resultados justos. Entretanto, muitas vezes há um enorme abismo entre o direito positivado na norma e a sua efetiva realização prática. E, no Brasil, ainda há grandes dificuldades para que os direitos previstos sejam materialmente realizados, o que torna a justiça fundamental neste contexto.

Na visão tradicional, a justiça seria representada exclusivamente pelo Poder Judiciário, visto tal Poder ter a função precípua de julgar. No entanto, com a atual releitura do acesso à justiça, outros meios passaram a ser utilizados na solução de conflitos, em que se passou a ter uma justiça multiportas, com o Poder Judiciário sempre disponível, mas não sendo mais o único caminho.

Sendo uma pauta fundamental do Estado, a justiça, intrinsecamente ligada à igualdade e à promoção da justiça social, precisa ser atingida e, para tanto, acessada de forma simples, célere e com um custo acessível. Ademais, considerando o Direito como instrumento de transformação social, ter como buscar os direitos de forma célere e simples passa a ser uma política pública fundamental, principalmente aos mais vulneráveis.

Segundo Boaventura Sousa Santos (2011), enquanto o campo hegemônico, representado prioritariamente por interesses do econômicos, reclama por um sistema judiciário eficiente e que permita previsibilidade dia negócios, há o campo contra hegemônico, em que os cidadãos que tomaram consciência dos seus direitos passaram a visualizar os tribunais como um importante instrumento para as suas justas aspirações.

Assim, considerando o conceito de Thomas Dye (2013, p. 03) de que será política pública tudo aquilo que o governo decida ou não fazer, uma política pública de acesso à justiça é formada por um conjunto de ações a fim de que os direitos previstos de forma abstrata sejam efetivamente realizados. Porém, geralmente as políticas públicas são implementadas no âmbito do Poder Executivo, que atua em atividades finalísticas do Estado como, por exemplo, ações na área de saúde. No entanto, o Poder Judiciário, que inclusive vem atuando no controle de políticas públicas quando está em questão o inadimplemento de direitos fundamentais previstos no texto constitucional, implementou uma política pública própria, no âmbito da gestão das atividades judiciais, papel realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Ademais, compete a todo e qualquer Poder do Estado a concretização dos direitos, objetivos e premissas constantes na CF/88. E, considerando que tais determinações constitucionais podem e devem ser efetivadas via políticas públicas, estas também poderão ser

formuladas pelo Poder Judiciário. Em especial, considerando que o acesso à justiça é um direito fundamental, o Poder Judiciário passa a ser o mais indicado para tomar ações neste sentido, visto a sua função precípua ser a pacificação dos conflitos, portanto o Poder que teria mais informações e conhecimento para atuar.

Dessa forma, o presente Capítulo objetiva demonstrar que o acesso à justiça é uma política pública. Para tanto, na primeira Seção, será apresentado o direito fundamental de acesso à justiça e o aspecto da celeridade desse direito, considerando a relevância do acesso à justiça no contexto do Estado Democrático de Direito e a importância de prazos razoáveis para a efetivação de direitos. Já a segunda Seção tratará da Resolução 125/2010, formulada pelo CNJ, que inaugurou uma política pública de acesso à justiça, com diversas ações para a melhora da celeridade dos processos judiciais, institucionalizando uma justiça multiportas, em que o Poder Judiciário passou a não ser mais o único caminho para a justiça.

1.1. O direito fundamental de acesso à justiça e o princípio da celeridade

Positivado no rol de direitos fundamentais da Carta Magna (Art. 5º), o acesso à justiça tem um papel relevante na transformação da sociedade, principalmente no contexto socioeconômico brasileiro. Embora se tenha consolidado a ideia de que os direitos humanos, para serem respeitados, apenas exigiam do Estado uma atitude negativa, a emergência gradual dos direitos sociais e econômicos passou a exigir um caráter positivo, em que o Estado deve agir de modo a realizar as prestações em que se traduzem os direitos. Nas palavras de Boaventura Sousa Santos (2003, p. 56): “Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza”.

Nesse contexto, o Poder Judiciário passou a ser fundamental na garantia dos direitos, dado o recorrente descumprimento pelos entes estatais, principalmente em países em desenvolvimento. Muitas políticas públicas básicas acabam não sendo executadas ou, muitas vezes, sequer são formuladas. Em países em desenvolvimento, o Estado deve ser mais atuante, tanto no planejamento como a execução das políticas públicas. O direito dogmático deve ser reinterpretado à luz de critérios amplos de justiça social, muitas vezes consagrados nas constituições, mas muitas vezes “letra morta”. E tal reinterpretação permite ampliar direitos e sobretudo o direito a ter direitos.

Nessa linha, muito se discute sobre a judicialização de direitos, em que o Poder Judiciário já vem intervindo em casos de descumprimento de direitos fundamentais. E, no caso brasileiro, muitos avanços não decorreram de ações coordenadas pelo Estado, e sim por

conta de um controle judicial mais atuante, o que está intrinsicamente relacionado ao nível de efetividade de aplicação dos direitos na prática. Por exemplo, a Suécia tem baixíssima litigação judicial, provavelmente detentora do melhor sistema de estado social da Europa (SANTOS, 2011, p. 24).

Outro ponto a ser destacado é que, principalmente aos mais vulneráveis, ingressar em juízo significa acessar um ambiente incompreensível, com vocabulário e linguagem formal e muitos rituais desconhecidos do senso comum. Até a vestimenta das pessoas reforça hierarquias sociais, com um ambiente nada acolhedor, o que gera barreiras até psicológicas aos mais vulneráveis.

Ademais, a lentidão da justiça ainda causa frustrações, o que pode ser um grande problema nas expectativas democráticas. Progressivamente, os cidadãos, inclusive das classes mais populares, têm cada vez mais consciência para reclamarem e serem ouvidos, sendo que o aspecto da celeridade na efetivação dos direitos buscados torna-se extremamente relevante em todo este contexto. E a celeridade está prevista constitucionalmente, no Inciso LXXVIII do Art. 5º.

Nesse contexto, segundo Boaventura Sousa Santos (2011), deve-se ter uma nova forma do Estado Democrático de Direito¹, considerando o atual contexto socioeconômico de grandes desigualdades: um Estado que garanta a igualdade de oportunidades, com padrões mínimos de inclusão. Alain Touraine (1996, p. 104) ressalta que o regime democrático é a forma de vida política que dá maior liberdade ao maior número de pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível.

Sendo a democracia “inerentemente um sistema de direitos” (DAHL, 2001, p. 62), não existe democracia sem o reconhecimento da diversidade de crenças, origens e opiniões. E a democracia não está calcada tão somente na preponderância das maiorias, mas sim da preponderância das maiorias com respeito às minorias, num sistema de garantias para a realização dos direitos fundamentais.

¹ Para o conceito de Estado Democrático de Direito, vale citar as palavras de José Afonso da Silva (2020, p. 121): “a configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito”. Na visão do constitucionalista, tal Estado consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que supera os conceitos de Estado de Direito e Estado Democrático, na medida em que incorpora um componente revolucionário, de transformação do *status quo*. Assim, a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito é superar as desigualdades sociais e instaurar um regime democrático que realize justiça social. E isso é comprovado com a proclamação do Estado Democrático de Direito no caput do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que, adotou, igualmente em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” E isso garante uma sociedade pluralista, em que todas as pessoas se submetem às leis e ao Direito, sendo tais leis criadas pelo povo, por meio de seus representantes.

Dessa forma, outro ponto fundamental do Estado Democrático de Direito é a positivação do conjunto de direitos e garantias fundamentais, os quais têm por objetivo o respeito à dignidade de pessoa humana, estabelecendo condições mínimas de vida e de desenvolvimento da personalidade humana. E os direitos sociais surgem para igualar as condições de oportunidade dos indivíduos.

Com um rol detalhado de direitos fundamentais, a CF/88 trouxe múltiplas tarefas relativas à concretização de metas públicas, sendo o Estado responsável pelo adimplemento dos direitos fundamentais, na maioria das vezes por meio da implementação de políticas públicas. Diogo Coutinho ratifica esse entendimento, considerando a importância de políticas públicas na efetivação dos direitos fundamentais:

A Constituição Federal de 1988 é progressista, generosa e transformativa. Apelada de “constituição cidadã” por ter sido promulgada após um período no qual o Estado democrático de direito foi suprimido no país por conter e por conter um respeitável rol de direitos e garantias contra ao arbítrio, ela enuncia ainda um logo e detalhado capítulo de direitos econômicos sociais. (COUTINHO, 2013, p. 189)

No entanto, o descumprimento sucessivo de mandamentos constitucionais, sobretudo de normas programáticas², faz com que os cidadãos venham canalizando os seus anseios para o Poder Judiciário, considerando a independência e proteções dos magistrados. E o Poder Judiciário vem atuando em políticas públicas de direitos fundamentais, considerando a sua ação num espaço contra majoritário, geralmente em defesa de minorias. Segundo Felipe de Melo Fonte (2015), o Poder Judiciário não está autorizado a atuar livremente em quaisquer questões relacionadas a direitos fundamentais, ainda que constitucionalizados, porém há um

² Canotilho considera dirigente aquela Constituição que é marcada ou identificada, “por um bloco de normas constitucionais em que se definem fins e tarefas do Estado, se estabelecem diretrizes e estatuem imposições” (COUTINHO, 2005, p. 13). Na Constituição dirigente são definidos os fins e as tarefas do Estado que, na prática, tanto o Poder Legislativo como o Executivo seriam responsáveis, sendo que surgem as normas programáticas. Neste contexto, vale citar um trecho do Recurso Extraordinário 271.286-8 do STF, que condenou o Município de Porto Alegre a fornecer medicamentos gratuitos aos contaminados com o vírus HIV, considerando que as normas programáticas não podem ser meras promessas do legislador e devem ser efetivadas na prática pelos Poderes Públicos responsáveis:

O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. Neste contexto, incide sobre o Poder Público, a gravíssima obrigação de tornar efetivas as prestações de saúde, incumbindo-lhe promover, em favor das pessoas e das comunidades, medidas – preventivas e de recuperação -, que, fundadas em políticas públicas idôneas, tenham por finalidade viabilizar a concreção as ao que prescreve, em seu Art. 196, a Constituição da República. (STF, Recurso de Agravo no Recurso Extraordinário 271.286-8/RS, Relator: Min. Celso de Mello. Data de Julgamento: 12/09/2000)

espaço de discricionariedade do administrador público, em que o Judiciário tem um papel de canalizar e amplificar as demandas de grupos minoritários. O doutrinador ainda complementa:

No que tange aos direitos fundamentais, exatamente porque se dirigem à proteção de minorias em face de maiorias, as políticas públicas podem desconsiderar excessivamente grupos políticos de pouca expressão ou mesmo indivíduos isoladamente considerados. Neste passo, o controle jurisdicional de políticas públicas poderá ter importante papel para resguardar a posição destas pessoas mesmo contra maiorias adversas e ainda exigir a implementação de ações específicas. (FONTE, 2015, p. 197)

De modo geral, as políticas públicas são meios para a efetivação de direitos de cunho prestacional pelo Estado, que passa a ser um prestador de saúde, educação, cultura, dentro outros. E as políticas públicas devem contribuir para estruturar o Poder Público, e tornar a sua intervenção mais efetiva e racional, acelerando a modernização e a redução das desigualdades e a conseqüente inclusão social. Maria Paula Dallari Bucci (1996, p. 180) detalha o conceito, definindo que as políticas públicas são os programas de ação do governo, para a realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo.

Assim, embora grande parte das políticas públicas sejam implementadas por ações do Poder Executivo, a formulação e a execução de políticas públicas não é exclusividade desse Poder. Numa análise mais apurada do termo “governo”, Hely Lopes Meirelles (2020, p. 60) o define como o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais. Dessa forma, uma ação governamental poderia incluir quaisquer dos três Poderes previstos no Art. 2º da Carga Magna que, aliás, devem ser harmônicos e independentes entre si. E, considerando-se que todos os Poderes devem agir para que os direitos fundamentais sejam efetivados na prática, o Poder Judiciário também tem o dever de promover políticas públicas no tocante à sua função precípua de resolver conflitos e pacificar a sociedade.

No tocante à implementação das políticas públicas em si, independentemente em qual Poder da República ela será implementada, o orçamento passa a ser fundamental para a concretização dessas ações estatais. O orçamento deve seguir o princípio da universalidade, com a previsão de todas as receitas e todas as despesas de todos os Poderes e órgãos da União, com algumas exceções sem relação às empresas estatais³. Com sede constitucional, no Art.

³ O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. A Lei 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle orçamentário de todos os entes federativos, traz o princípio da universalidade em seu Art. 2º: A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Importante citar, ainda, há algumas exceções como, por exemplo, o orçamento de custeio e funcionamento das empresas estatais não dependentes, que são aquelas empresas que não dependem de recursos do Governo para a manutenção de suas atividades.

165⁴, são três instrumentos principais do orçamento, partindo de um planejamento mais estratégico, com objetivos globais e de maior prazo, com o Plano Plurianual (PPA), passando por um planejamento tático, com algumas condicionantes e restrições, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), chegando à Lei Orçamentária Anual (LOA), que traz o detalhamento da implementação das ações. Em apertada síntese, a lei orçamentária é uma lei ordinária que fixa a despesa e estima a receita, sendo que se passa a ter a previsão legal de recursos financeiros que serão utilizados na efetiva implementação das políticas públicas.

E o grande rol de direitos e garantias fundamentais previsto na CF/88 trouxe a necessidade de previsão de fontes de receita para tanto. Já se constatou, inclusive, que tais direitos sequer caberiam dentro do PIB brasileiro. Assim, os entes federativos receberam da Carta Magna competência tributária para a obtenção de receitas a fim de executarem de suas atividades institucionais. Tais previsões são fundamentais para a efetivação dos direitos fundamentais e das respectivas políticas públicas. Boaventura Sousa Santos vem complementar a necessidade de um governo mais ativo e integrado dada a atual realidade socioeconômica:

Somos herdeiros das promessas da modernidade e, muita embora as promessas tenham sido auspiciosas e grandiloquentes (igualdade, liberdade, fraternidade), temos acumulado um espólio de dívidas; Cada vez mais e de forma mais insidiosa, temos convivido no interior de Estados democráticos clivados por sociedades fascizantes em que os índices de desenvolvimento são acompanhados por indicadores gritantes de desigualdade, exclusão social e degradação ecológica. Utilizado a expressão de Warat, a promessa de igualdade nunca passou de uma fantasia jurídica. (SANTOS, 2011, p. 13)

As palavras de Boaventura demonstram que o Estado, por si só, deixa dívidas e não vem cumprindo as promessas de modernidade. Percebe-se que o modelo econômico dominante revelou suas debilidades, em que houve aumento das desigualdades sociais, além da insegurança na vida das classes mais vulneráveis. Ainda há muito o que se buscar para promover a verdadeira igualdade material, por mais que haja diversas previsões legais e constitucionais.

⁴ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

Ademais, liberdade e igualdade são essenciais no conceito de dignidade humana. E o Estado Democrático de Direito deve garantir e estimular a liberdade. A promoção da igualdade substancial ou material, que corresponde à concretização da ideia de justiça social e distributiva, pode ser realizada através de ações afirmativas, que já foram consideradas constitucionais pelo STF⁵⁵.

Vale citar, ainda, mais duas definições de políticas públicas. Felipe de Melo Fonte (2015, p. 57) define que “as políticas públicas compreendem um conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais da Administração Pública”. Já Maria Ozanira da Silva (2001, p. 38) inclui a questão de promoção do bem-estar dos mais vulneráveis no conceito, em que “toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social”.

Ademais, Maria Paula Dallari Bucci defende que há políticas públicas que são estruturantes, “cuja vocação de permanência é de maior duração, em virtude de seu caráter diretivo sobre outras políticas” (BUCCI, 2013, p. 243). Nesse caso, seriam medidas permanentes relacionadas ao fortalecimento das estruturas estatais, visando melhorias sociais. E melhorias no acesso à justiça seriam medidas neste sentido, o que corrobora a promoção de políticas públicas de acesso à justiça pelo Poder Judiciário.

Por fim, ressalta-se duas questões em relação ao Poder Judiciário: a sua intervenção em políticas públicas que não estariam sendo implementadas pelos Poderes Executivo e Legislativo e a implementação de políticas públicas próprias. E a questão de acesso à justiça seria uma política pública própria do Poder Judiciário, mas também fundamental no tocante à intervenção do Poder Judiciário na não implementação de políticas públicas por outros Poderes: como alguém conseguirá questionar a não execução de uma política pública se o acesso ao órgão que questionaria tal omissão for dificultoso?

Ainda que o nível de riqueza no mundo seja inédito, nunca foram tão acentuadas as desigualdades e as privações para um grande contingente da população mundial (SEN, 2000, p. 52). No caso brasileiro, tal cenário é histórico e o constituinte atuou neste sentido, com

⁵⁵ O legislador constituinte não se restringira apenas a proclamar solenemente a igualdade de todos diante da lei. Ele teria buscado emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, para assegurar a igualdade material (...). Asseverou-se que, para efetivar a igualdade material, o Estado poderia lançar mão de políticas de cunho universalista – a abranger número indeterminado de indivíduos – mediante ações de natureza estrutural; ou de ações afirmativas – a atingir grupos sociais determinados – por meio da atribuição de certas vantagens, por tempo limitado, para permitir a suplantação de desigualdades ocasionadas por situações históricas particulares. (STF, Recurso Extraordinário 597285/RS, Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 09.05.2012)

vasta previsão de direitos fundamentais e a elevação da dignidade da pessoa humana ao patamar de fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Robert Alexy, em sua teoria de direitos fundamentais, traz o acesso à justiça como um direito fundamental⁶⁶. O jurista alemão divide os direitos a ações estatais positivas em três subcategorias - os direitos à proteção, à organização e procedimento e à prestação em sentido estrito ou direitos fundamentais sociais. O acesso à justiça encontra base conceitual em pelo menos duas dessas subcategorias, seja na concepção de direitos à proteção e de direitos à organização e procedimento. Mesmo com referência à constituição alemã, suas palavras corroboram o caráter de direito fundamental do acesso à justiça:

A despeito de a Constituição conter direitos fundamentais diretamente relacionados a procedimentos – os direitos fundamentais ligados ao acesso à justiça (...) – e a despeito da ampla utilização do princípio do Estado de Direito para fundamentar exigências de criação e de configuração de procedimentos, o denominador comum na jurisprudência é atribuir direitos a procedimentos aos direitos fundamentais materiais. (ALEXY, 2008, p. 475)

Ademais, embora o Art. 5º da CF/88 esteja no Título II, que fala em Direitos e Garantias Fundamentais, o mesmo artigo faz parte do Capítulo 1 que fala apenas em “Direitos e Deveres individuais e Coletivos”. Embora tal Capítulo não mencione expressamente a palavra “garantia”, Ruy Barbosa (1978) já fazia a diferenciação entre direitos e garantias e, em apertada síntese, os direitos seriam os bens e vantagens conferidos pela norma, enquanto as garantias seriam os meios destinados a fazer valer esses direitos.

Embora a CF/88 não faça tal distinção, até pelo próprio texto do Capítulo I do Título II, José Afonso da Silva (2020, p. 419) fez o confronto entre direitos e garantias constantes do Art. 5º e, no caso específico do acesso à justiça, conhecido como inafastabilidade do Poder Judiciário (Inciso XXXV), o doutrinador entende que este seria uma garantia ao direito subjetivo à jurisdição.

Art. 5º. XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Independentemente da distinção entre direito e garantia, a previsão constitucional no Art. 5º corrobora a importância de um efetivo acesso à justiça no Estado Democrático

⁶⁶ A evolução dos direitos fundamentais é geralmente dividida em gerações, não por uma questão meramente cronológica, mas sim com relação às características desses direitos. Alguns afirmam que não se pode falar em geração, pois as fases subsequentes não envolvem a superação das anteriores, e por isso adotam a terminologia “dimensão”. Identifica-se que tais dimensões são repetição do corolário da Revolução Francesa, Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Mesmo com o seu conteúdo variando de acordo com a época ou a sociedade, os direitos fundamentais são essenciais para um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Embora tenham sido provenientes do Estado Liberal, apenas nas últimas décadas do Século XX é que muitos desses direitos foram realmente efetivados.

brasileiro. Um ponto a ser destacado na Inciso XXXV é a expressão “Poder Judiciário”, o que poderia levar a crer que tal Poder seria o único caminho a ser seguido em prol da justiça. E, nessa seara, vale citar as sempre atuais palavras de Maria Tereza Sadek (2009, p. 175), que define acesso à justiça com um significado mais amplo do que acesso ao Judiciário, com a inclusão de instituições voltadas para a solução pacífica de ameaças ou de impedimentos a direitos. Ademais, o próprio Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) positivou tal diferenciação em seu Art. 3º, quando comparado ao Inciso XXXV do Art. 5º da CF/88, citando a expressão “apreciação jurisdicional” ao invés de apreciação “judicial”:

Art. 3º não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito

O legislador processual ratificou a tendência de uma releitura do acesso à justiça, ampliando a expressão e abandonando de vez a coincidência entre acesso à justiça e acesso ao Poder Judiciário, que justificadamente marcou a Constituição Federal de 1988, em razão do contexto histórico em que fora promulgada (HILL, 2021, p. 382). Cândido Rangel Dinamarco (2020, p. 150) segue esse entendimento, ao esclarecer que o acesso à justiça não é simplesmente o mero ingresso em juízo, e sim o acesso à ordem jurídica justa, com obtenção da justiça substancial, ou seja, aquele que não consegue o exame de suas pretensões ou que recebe soluções atrasadas ou mal formuladas não teria um verdadeiro acesso à justiça.

Nessa mesma linha, Leonardo Greco (2015, p. 70) já alertava sobre a evolução do conceito de jurisdição⁷, sendo mais aberto e menos ortodoxo, e privilegiando mais o atendimento às necessidades fundamentais e ao interesse das partes do que o cumprimento preciso e rígido dos comandos legais. Assim, a expressão “apreciação jurisdicional” abrange outras formas de solução de conflitos não exclusivas do Poder Judiciário, demonstrando que o legislador processual apostou no potencial de novos caminhos para uma solução de conflitos mais debatida e participativa, estimulando a realização de métodos autocompositivos como a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Ada Pellegrini Grinover (2018, p. 17) também segue o mesmo entendimento, afirmando que, mesmo nos métodos de solução consensual dos litígios, tais como mediação e conciliação, há prestação de jurisdição. A mesma autora, ainda, afirma expressamente que a

⁷ No tocante à jurisdição, não é, todavia, o que distingue o Poder Judiciário dos demais Poderes. Em certa medida, essa é uma tarefa também realizada pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. Para Konrad Hesse, o que singulariza o Poder Judiciário é a capacidade de prolatar decisão autônoma, de forma autorizada e, por isso, vinculante, em casos de direitos contestados ou lesados (MENDES; BRANCO, 2011, p. 963-964). Em definição mais completa, Fredie Didier Jr. afirma que “a jurisdição é a função atribuída a um terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo (reconstrutivo), reconhecendo / efetivando / protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para tornar-se indiscutível”. (DIDIER JR, 2015, p. 153).

jurisdição compreende a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual. E a autora esclarece que o principal indicador do novo conceito de jurisdição é o de garantia do acesso à justiça, estatal ou não, sendo o seu objetivo primordial a pacificação.

O acesso à justiça é tema que equaciona diretamente as relações entre processos e justiça social, entre igualdade jurídico formal e igualdade econômica – sem o acesso à justiça, os novos direitos sociais e econômicos passariam a ser meras declarações políticas – o que prova que o acesso à justiça não pode ser uma questão socialmente neutra e possui uma função social relevante. A possibilidade real de recurso à justiça passa a ser condição básica para esta aproximação entre igualdade formal e material, ou caso se prefira, de se passar da intenção para a prática (SADEK, 2009, p, 175).

Importante ressaltar a igualdade como um valor democrático, em especial a igualdade material, que está ligada à questão da efetividade dos direitos fundamentais. Felipe de Melo Fonte (2015, p. 221) defende que o acesso à justiça compõe o mínimo existencial⁸ que, em apertada síntese, é formado pelas liberdades civis e políticas, como a própria igualdade. Assim, sem o mínimo existencial, os indivíduos não teriam meios de fazer garantir seus direitos, em especial os direitos prestacionais do Estado que, em última instância, objetivam garantir a igualdade de todos. Dessa forma, Canotilho (1993, p. 385), já afirmara o acesso à justiça como o “coroamento do Estado de Direito”.

John Rawls (2002) procura delinear os princípios de justiça que devem reger as estruturas de uma determinada sociedade, entendendo que a justiça⁹ é parte constitutiva da dignidade do indivíduo. Assim, a justiça está intimamente relacionada com a distribuição social de bens, numa justiça com o fim de equidade, em que o Estado deve intervir com o fim de garantir o acesso aos direitos básicos para todos os indivíduos.

⁸⁸ O mínimo existencial teve sua construção teórica inicial no direito alemão, devido à ausência de previsão de direitos sociais na Lei Fundamental de 1949. A partir daí o Tribunal Constitucional alemão lhe reconheceu a juridicidade com base no princípio da dignidade da pessoa humana e nas garantias do direito à vida e à integridade física. O mínimo existencial deve ser compreendido como sinônimo de prestações mínimas para que sejam preservadas a liberdade e a dignidade da pessoa humana (FONTE, 2015, p. 211).

⁹⁹ Sem maiores pretensões de esgotar o assunto, visto a discussão do conceito ser objeto de estudos desde a Antiguidade e, ao longo da história, já ter recebido várias conceituações, Tércio Sampaio (2013, p. 333) diz que a justiça confere ao direito um significado no sentido de razão de existir. Diz-se, assim, que o direito deve ser justo ou não tem sentido a obrigação de respeitá-lo. As palavras do professor nos fazem concluir que a justiça seria uma espécie de código de ordem superior, cujo desrespeito ou violação produz resistência e cuja ausência conduz a desorientação. Recorrendo-se à etimologia da palavra, o termo “justiça” refere-se ao latim *justitia* (NASCENTES, 1995, p. 286) que, segundo as concepções clássicas, refere-se à virtude de atribuir a cada um o que é seu, em alusão à divindade romana que empunha a espada – símbolo do poder – tendo à mão a balança, em alusão ao equilíbrio, com os olhos vendados, a indicar usa imparcialidade perene (SIDOU, 1995, p. 437).

Assim, a expansão do Poder Judiciário brasileiro não foi pontual, visto o fenômeno de intensificação da atividade denominado “The Global Expansion of Judicial Power”¹⁰, tanto no continente europeu como no americano, ter influenciado diversos regimes jurídicos. Além disso, houve também as ondas expansionistas do Poder Judiciário a partir da atuação das Cortes Constitucionais, com a expansão do Estado Social decorrente do movimento de redemocratização após a Segunda Guerra mundial, em que a dignidade da pessoa humana tornou-se um dos grandes consensos do mundo ocidental, materializando-se em declarações de direitos, convenções internacionais e constituições.¹¹

E o Brasil, a partir da promulgação da CF/88, seguiu essa onda expansionista¹². Houve um protagonismo judicial que impulsionou os fatores decisivos da vida coletiva democrática, no desenvolvimento de uma política forte e densa de acesso ao direito e à justiça (SANTOS, 2011, p. 19). O Poder Judiciário passou a exercer um papel de enorme projeção na vida social, em especial na salvaguarda de direitos, visto que a sua função jurisdicional passou a ser fundamental para trazer respostas e garantir minimamente uma vida digna aos cidadãos.

Para Lênio Streck (1999), a inércia do Executivo e a falta de atuação do Legislativo, no desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, propiciaram um sensível deslocamento do centro de decisões destes Poderes ao Judiciário¹³. Tal afirmação vai ao

¹⁰¹⁰ A denominação “The Global Expansion of Judicial Power” é fruto do trabalho desenvolvido pelos cientistas políticos Chester Neal Tate e Torbjörn Vallinder (1995) durante a década de 90. Na doutrina jurídica, a obra representa uma grande inovação, pois aborda a questão da atuação judiciária e sua intervenção nas sociedades contemporâneas.

¹¹¹¹ Tom Ginsburg (2008) fez uma análise do movimento denominado pela doutrina como *ondas expansionistas* do Poder Judiciário a partir da propagação da atuação das Cortes Constitucionais. E, delimita o seu estudo ao entender que o processo de expansão da atuação judicial ocorreu por meio de três ondas de expansão, quais sejam: a) a primeira onda, traduzida da experiência norte-americana no caso *Marbury vs. Madison*, em 1803; b) a segunda onda, desenvolvida a partir do modelo de jurisdição constitucional adotado pela escola alemã, cujo expoente é Hans Kelsen, e finalmente, c) a terceira onda, que foi marcada por um fato histórico: a queda do muro de Berlim. Particularmente, entendemos que, se formos delimitar o processo de expansão da atividade jurisdicional em ondas expansionistas, a terceira onda não se iniciou com a queda do muro de Berlim, e sim com o advento do Estado de Bem Estar Social decorrente do movimento de redemocratização pelo qual passaram os países ocidentais após a Segunda Guerra Mundial.

¹²¹² Convém citar, ainda, as palavras de Rosalina Araújo (2004, p. 319) sobre o papel do Poder Judiciário no Brasil entre 1967 e 1988, em que “ficou impedido de exercer com autonomia as suas funções, principalmente no que se refere a assuntos relacionados aos direitos e garantias individuais, que estavam significativamente limitados pela força impositiva do ato institucional n. 5/68”. Assim, desde o final da década de 1980, o Poder Judiciário voltou a ser protagonista na proteção dos direitos dos mais vulneráveis.

¹³¹³ A expressão *ativismo judicial* é oriunda dos Estados Unidos (EUA) e foi documentada pela primeira vez em artigo publicado na revista *Judicialização, Ativismo e Decisionismo Judicial*, em 1947. Tal texto descrevia a situação da Suprema Corte, com uma divisão entre os Ministros ativistas e os mais conservadores. A partir dessa dualidade, as decisões acabavam variando a depender de uma maioria eventual formada para cada caso. E a atuação da Suprema Corte dos EUA durante a presidência de Earl Warren, entre 1954 e 1969, veio revolucionar as práticas anteriores, com uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais, sem qualquer ato do Poder Legislativo ou do Executivo. O caso *Brown vs. Board of Education* foi emblemático nesse modelo mais ativo, já que a primeira sentença, proferida em 1954, que colocava fim à segregação racial nas escolas, não fora cumprida, mas a nova decisão definiu ordens estruturais para a reforma das escolas em mal funcionamento,

encontro do cenário brasileiro atual, no contexto da pandemia de COVID 19, com a ausência de capacidade institucional de Poder Executivo Federal promover uma agenda efetiva de políticas públicas. O voto na ADPF 822, do Ministro do STF, Marco Aurélio, ratificou essa incapacidade, em que o Ministro considerou as medidas insuficientes para o combate à pandemia, ressaltando uma omissão reiterada da União numa política uniforme nacional de combate ao vírus¹⁴. Nas palavras do Ministro:

A conclusão é única: ocorre violação generalizada de direitos fundamentais em relação à dignidade, à vida, à saúde, à integridade física e psíquica dos cidadãos brasileiros, considerada a condução da saúde pública durante a pandemia covid-19. Há falência estrutural. (STF, ADPF 822/DF, Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Data do Julgamento: 25/06/2021)

No contexto atual brasileiro, o controle judicial de alguns atos públicos é plenamente aceito, com a consagração do dever de legalidade e de motivação dos atos do Poder Público. No entanto, ainda não é pacífica a questão que envolve atos discricionários de alocação de recursos para a execução de política públicas. Porém, no tocante às finalidades impostas pela Constituição, principalmente em direitos fundamentais, o Poder Judiciário vem atuando nesse direcionamento de ações que, em tese, seriam discricionárias do Poder Executivo.

Assim, o acesso à justiça passa a ser um dos principais instrumentos de acesso aos demais direitos fundamentais, sendo a efetivação de direitos muito mais importante do que a sua mera positivação. Tal visão é corroborada por Boaventura Sousa Santos (2003, p. 167), que chamou o direito de acesso à justiça de direito “charneira”, que seria um direito cuja denegação acarretaria a denegação de todos os demais direitos. E os cidadãos e a sociedade

a partir de uma colaboração entre as esferas de poder envolvidas. Tal decisão originou um legado muito importante para os direitos civis naquele país.

¹⁴¹⁴ O Ilustre Ministro do STF ressalta um ativismo dialógico em contextos de graves problemas sociais e econômicos, como no caso da América Latina. César Rodríguez-Garavito, professor da Universidade dos Andes, fez um estudo detalhado sobre uma ação mais ativa por parte da Corte Constitucional Colombiana (CCC) em casos estruturais, situações de violação contínua e generalizada de direitos fundamentais de alguns grupos menos favorecidos. Percebeu-se, dentre outros, um efeito simbólico das decisões judiciais, com a transformação da opinião pública em relação à gravidade de alguns problemas sociais, peça fundamental para uma implementação de políticas públicas mais efetiva. Algumas das decisões da CCC foram menos impositivas, dando maior liberdade para o Poder Público decidir a melhor forma de implementar as respectivas políticas públicas. E essa combinação de fatores trouxe resultados positivos. O Ministro do STF, Marco Aurélio, já havia citado algumas características desse ativismo dialógico na ADPF 347/2015, que tratou do sistema carcerário brasileiro, esclarecendo que o Poder Judiciário passa a atuar em prol da superação de bloqueios políticos institucionais, facilitando a deliberação política social e monitorando as providências:

Esse é, enfim, o papel que deve desempenhar o Tribunal em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: retirar as autoridades públicas do estado de letargia, provocar a formulação de novas políticas públicas, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática. (STF, ADPF347/DF, Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Data do Julgamento: 09/09/2015)

civil, considerando o sucessivo descumprimento dos mandamentos constitucionais pelos Poderes Legislativo e Executivo, recorrem cada vez mais ao Poder Judiciário, na esperança de que esse Poder concretize a obrigação do Estado de proporcionar meios adequados para a concretização de uma vida digna.

Porém, a extrema lentidão da justiça faz com que o seu uso possa ser desvirtuado, prejudicando ainda mais os mais vulneráveis. Muitas vezes, por exemplo, a parte mais forte do conflito aproveita-se de lentidão judicial para forçar algum tipo de acordo, desfavorável à parte mais fraca que, muitas vezes até tem razão, mas aceita o acordo a fim de contornar a grave lentidão do sistema judicial. Nesse sentido, um dos aspectos relevantes para que o acesso à justiça seja efetivo passa a ser a celeridade, prevista expressamente pelo no Inciso LXXVIII do Art. 5º:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação

Fernanda Tartuce (2008) ratifica a necessidade de um tratamento eficiente aos conflitos, dada a atual realidade socioeconômica brasileira:

Pelo até aqui exposto, torna-se possível compreender que o tratamento eficiente das disputas conflituosas é essencial, visto que a multiplicação do número de conflitos em nossa Sociedade é uma realidade inegável e inexorável. [...] fatores como o crescimento populacional, a urbanização, a internacionalização, a integração, a globalização, a especialização e a divisão do trabalho tendem ao aumento da interação, que resulta, também, em conflito potencial. (TARTUCE, 2008, p. 27)

Assim, um acesso à justiça que não seja eficiente passa a ser prejudicial ao próprio regime democrático. Além de ser proporcionalmente mais caro para os mais vulneráveis, ao se considerar o custo econômico adicional da lentidão, o sistema judicial torna-se extremamente gravoso para os cidadãos com menos recursos. Ademais, quanto menores os recursos dos cidadãos, a tendência é que conheçam menos os seus direitos. Sem contar, ainda, que tais indivíduos, muitas vezes, hesitam em recorrer aos tribunais, mesmo quando reconhecem que estão diante de um problema legal.¹⁵

¹⁵¹⁵ Numa investigação em Nova Iorque junto de pessoas que tinham sido vítimas de pequenos acidentes de aviação, verificou-se que 27% dos inquiridos de classe baixa nada faziam em comparação com apenas 2% dos inquiridos de classe mais alta. Uma das justificativas é que, quanto mais baixo é o estrato socioeconômico do cidadão, menos provável é que conheça um advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, além de questões estruturais como distância entre a sua residência e os escritórios de advocacia e tribunais (SANTOS, 2011, p. 35).

Boaventura Sousa Santos (2011) demonstra que, em estudos em diversos países, os custos de litigância eram muito mais elevados nas causas de menor valor¹⁶. Por outro lado, os grandes litigantes, dentre os quais está o próprio poder público, não sofrem quase nenhum impacto com a lentidão judicial, visto possuírem estruturas que trabalham com grandes volumes de processos.

Carnevale (2015) ainda toca num ponto bem importante, que é o prejuízo do próprio réu. Embora ninguém possa ser considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, o fato de um réu não saber o final do seu processo traz diversos prejuízos, inclusive à sua própria dignidade. A não obtenção de uma certidão negativa da justiça, por exemplo, pode trazer diversos prejuízos. Boaventura Sousa Santos ainda enumera diversos impactos negativos da morosidade judicial:

Em primeiro lugar, o método de decisão baseado num sistema adversarial depende de se preservar a memória dos fatos. Quanto maior o intervalo de Téo entre fato e aplicação do direito pelos tribunais, menor é a confiança na justiça da decisão. Por outro lado, a demora, ao prolongar a ansiedade e a incerteza nas partes, abala a confiança que esta tem nos tribunais como meio de resolução de seus conflitos (....) Para além disso, a demora implica prejuízos reais para as partes, quando, por exemplo, os arguidos são mantidos presos mais tempo que o necessário ou quando as vítimas e testemunhas dos crimes têm que esperar muito tempo para verem o caso resolvido. (SANTOS, 2011, p. 41)

A dilação do prazo faz com que a própria memória dos fatos vá se perdendo com o tempo, outra consequência muito negativa da lentidão judicial. O prolongamento do processo pode trazer efeitos deletérios às partes como a incerteza e a queda da confiança no próprio sistema de justiça. Considerando, por outro lado, que muitos cidadãos passaram a recorrer ao Poder Judiciário em busca de seus direitos, agravando ainda mais essa lentidão, um processo com duração ilimitada prejudica diretamente a dignidade da pessoa humana, fato corroborado pelas palavras do Ministro do STF, Gilmar Mendes:

a duração ilimitada do processo judicial afeta não apenas e de forma direta a proteção judicial efetiva, como compromete de modo decisivo a proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que permite a transformação do ser humano em objeto dos processos estatais. (MENDES, 2009, p. 545)

Segundo Boaventura Sousa Santos (2003, p. 147), não haverá justiça mais próxima dos cidadãos, se os cidadãos não se sentirem mais próximos da justiça. Assim, quando a

¹⁶¹⁶ Na Alemanha, por exemplo, a litigação de uma causa de valor médio na primeira instância de recurso custaria cerca de metade do valor da causa; já na Inglaterra, em um terço das causas em que houve constatação, os custos globais foram superiores ao valor da causa; por fim, na Itália, os custos da ligação atingiram até 8,4% do valor da causa nas causas com valor elevado, enquanto nas causas com valor diminuto essa porcentagem chegava a 170% (SANTOS, 2011, p. 36).

morosidade passa a ser recorrente, essa desconfiança no sistema de justiça torna-se generalizada. Embora o constituinte brasileiro tenha restringido tal direito aos processos judiciais e administrativos no texto expresso na Carta Magna, Didier Jr e Leandro Fernandez (2021) defendem a flexibilização da expressão “processo”, na mesma linha do entendimento da já citada flexibilização do conceito de jurisdição:

O “processo”, atualmente e ao menos entre nós, brasileiros, deve ser compreendido como métodos de solução de conflitos, não necessariamente método de solução jurisdicional de conflito. (DIDIER JR; FERNANDEZ, 2021, p. 32)

Assim, meios alternativos de solução de litígios que, tecnicamente, não seriam nem processos judiciais, nem processos administrativos, estariam abarcados pela previsão constitucional. Outro ponto a ser destacado é a expressão “meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, em que se entende ser possível novas formas de soluções de conflitos que ampliem o acesso à justiça, tornando-o mais célere. Nas palavras de José Afonso da Silva:

a questão se põe quanto à busca de meios para dar maior celeridade ao cumprimento de suas funções, prevenindo-se mesmo que o Congresso Nacional promova alterações na legislação federal objetivando tornar mais amplo o acesso à justiça e mais célere a prestação jurisdicional. (SILVA, 2020, p. 435-436)

O Código de Defesa do Consumidor (CDC - Lei 8.078/90) foi uma iniciativa na tentativa de racionalização dos processos, considerando a união de interesses convergentes que poderiam gerar diversos processos judiciais distintos, tratando de direitos difusos e coletivos¹⁷. Ademais, o CDC viabilizou modernos institutos jurídicos, sendo elogiado internacionalmente, com a positivação da responsabilidade civil objetiva e da inversão do ônus da prova, itens fundamentais na proteção dos mais vulneráveis e na otimização dos prazos processuais.

Nessa seara, foram institucionalizadas novas formas de solução de litígios, em que a Resolução 125/20210 do CNJ veio institucionalizar uma importante política pública no contexto da justiça brasileira. O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) também trouxe diversas inovações visando uma maior efetividade da justiça: além da releitura do acesso à justiça com a expressão “apreciação jurisdicional” (Art. 3º) em contraposição à expressão “apreciação do Poder Judiciário” (Inciso XXXV do Art. 5º da CF/88), sua exposição de motivos ratificou o intuito em tornar a justiça mais efetiva:

¹⁷ Os direitos difusos abrangem toda a sociedade, são de natureza transindividual, com objeto indivisível, sendo as pessoas indeterminadas ou indetermináveis. Por exemplo um dano ao oceano, como um vazamento de petróleo. Já os direitos coletivos seriam aqueles pertencentes a um número determinado de titulares (ou a um grupo). Por exemplo, os pais dos alunos de uma mesma escola, que eventualmente poderiam reclamar do alto valor das mensalidades. (SADEK, 2009, p. 178)

Um sistema processual civil que não proporcione à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, ameaçados ou violados, que têm cada um dos jurisdicionados, não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito. Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo.¹⁸

Importante citar, ainda, as palavras de Cândido Rangel Dinamarco, ressaltando que os diversos princípios, garantias e exigências processuais constitucionais que convergem para o devido processo legal devem prevalecer em qualquer tipo de processo, inclusive os realizados fora do Poder Judiciário. E o objetivo do constituinte é único com tais previsões, qual seja, a garantia do acesso à justiça:

A Constituição impõe expressamente alguns princípios que devem prevalecer em relação a processos de toda espécie (civil, penal, trabalhista; jurisdicional ou não), a saber: o do *devido processo legal*, o da *inafastabilidade do controle jurisdicional*, os da *igualdade*, da *liberdade*, da *proporcionalidade* e da *razoabilidade*. Contém ainda as linhas das quais se infere o princípio do *duplo grau de jurisdição*, embora não lhe dê contornos de autêntica *garantia*. (DINAMARCO, 2020, p. 269)

Relevante citar que a intempestividade na prestação da tutela perseguida pelos litigantes pode, muito bem, torná-la inócua, quando finalmente concedida, malogrando todos os esforços constitucionais e legais que meramente garantem o direito de instauração e manutenção de um processo judicial (MARTINS, 2018, p. 111). Canotilho ainda complementa a importância de que a proteção jurídica eficaz, sendo que a sentença deve ser proferida num tempo útil:

a proteção jurídica através dos tribunais implica a garantia de uma proteção eficaz. (...) Além disso, ao demandante de uma pretensão jurídica deve ser reconhecida a possibilidade de, em tempo útil, obter uma sentença executória com força de caso julgado. (CANOTILHO, 1993, p. 653)

E o princípio da razoável duração do processo não defende a celeridade a qualquer custo, mas que a atividade jurisdicional seja prestada com eficiência, que é um princípio básico de toda a administração pública em quaisquer dos Poderes¹⁹. Assim, dada a dificuldade de se fixar a razoabilidade desse prazo, costuma-se utilizar os critérios estabelecidos pela Corte Europeia dos Direitos do Homem: a complexidade do assunto, o comportamento dos

¹⁸ BRASIL. Senado Federal. Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>>. Acesso em: 20 Set. 2022.

¹⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...). BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

litigantes e de seus procuradores e a atuação do órgão jurisdicional. Importante frisar, ainda, que a demora, para ser reputada inaceitável, deve decorrer da inércia do órgão jurisdicional encarregado do processo (TUCCI, 1997, p. 67-69).

Assim, conforme já destacado anteriormente, as garantias processuais devem ser respeitadas. O Art. 5º da Carga Magna traz algumas dessas garantias, como o próprio devido processo legal (Inciso LIV), o contraditório e a ampla defesa (Inciso LV). E tais garantias podem tornar os processos menos céleres, mas não podem ser suprimidas. Nas palavras de Fredie Didier Jr:

A partir do momento em que se reconhece a existência de um *direito fundamental ao devido processo*, está se reconhecendo, implicitamente, o direito de que a solução do caso deve cumprir, necessariamente, uma série de atos obrigatórios, que compõem o conteúdo mínimo desse direito. A exigência do contraditório, o direito à produção de provas e aos recursos certamente atravancam a celeridade, mas são garantias que não podem ser desconsideradas ou minimizadas. É preciso fazer o alerta, para evitar discursos autoritários, que pregam celeridade como valor. (DIDIER JR, 2016, p. 65)

Boaventura (2011) corrobora o afirmado por Didier Jr, ao destacar que, em alguns casos, uma justiça rápida pode ser uma má justiça²⁰. E, portanto, não se pode transformar a justiça rápida num fim em si mesmo. O professor ainda ratifica a importância de mudanças mais profundas no sistema judicial e não apenas quantitativas, visando aspectos estruturais do sistema de justiça:

Uma análise sociológica do sistema judiciário não pode assim deixar de abordar o desempenho judicial de rotina ou de massa (...) Mas, é evidente que essas reformas não tocam na questão da qualidade da justiça. O dilema entre quantidade e qualidade no que toca ao desempenho dos tribunais exige que as alterações legislativas, de organização e de gestão ultrapassem o paradigma reformista que denominei como Estado-empresário, que visa submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia (...) A refundação democrática da justiça exige a formulação de um horizonte de mudanças que apresente o âmbito jurídico e judicial como um campo heterogêneo, crivado por interesses contraditórios nas diferentes escalas locais, nacionais e global. (SANTOS, 2011, p. 46)

Assim, deve-se ter cautela no tocante à celeridade. José Roberto dos Santos Bedaque (2006) alerta que o foco somente na da celeridade aumenta o risco de decisões injustas. Dessa forma, a celeridade por si só não pode ser levada ao extremo, porém é importante ter em

²⁰ Cândido Rangel Dinamarco ainda complementa: um eficiente trabalho de aprimoramento deve pautar-se por esse trinômio, não bastando que o processo produza decisões intrinsecamente justas e bem postas mas tardias ou não traduzidas em resultados práticos desejáveis; nem sendo desejável uma tutela jurisdicional efetiva e rápida quando injusta. Para a plenitude do acesso à justiça importa remover os males à universalização da tutela jurisdicional e aperfeiçoar internamente o sistema, para que seja mais rápido e mais capaz de oferecer soluções justas e efetivas. (DINAMARCO, 2020, p. 149-150)

mente que a celeridade é um dos aspectos da qualidade. E isso corrobora a definição de um processo razoável, considerando todas as especificidades de cada caso concreto, além do respeito às garantias processuais. Nesse sentido Carreira Alvim (2003) usou o termo “descenso à justiça”, frisando a questão do encerramento do processo como um ponto fundamental quando se fala em acesso à justiça.

E um sistema jurídico que consegue proteger as partes, à luz da celeridade e em harmonia com as garantias constitucionais, é essencial para um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Afinal, sob certo ângulo, a ausência de celeridade seria justamente ausência de justiça. Nas palavras de Barbosa Moreira:

Querer que o processo seja efetivo é querer que desempenhe com eficiência o papel que lhe compete na economia do ordenamento jurídico. Visto que esse papel é instrumental em relação ao direito substantivo, também se costuma falar da instrumentalidade do processo. Uma noção conecta-se com a outra e, por assim dizer, a implica. Qualquer instrumento será bom na medida em que sirva de modo prestimoso à consecução dos fins da obra a que se ordena; em outras palavras, na medida em que seja efetivo. Vale dizer: será efetivo o processo que continua instrumento eficiente de realização do direito material. (MOREIRA, 2002, p. 181)

Dessa forma, todo o exposto corrobora a relevância de uma política pública de acesso à justiça. E uma das ações mais relevantes nesse sentido foi a Resolução 125/2010 do CNJ, em que foram tomadas diversas ações no sentido de tornar os processos mais céleres e o acesso à justiça mais efetivo no Brasil. Definida como “política pública de tratamento adequado de conflito de interesses”, tal Resolução será analisada em detalhes na próxima Seção.

1.2. A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça: política pública de tratamento adequado de conflito de interesses

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004²¹, vem contribuindo para que a prestação jurisdicional seja realizada com maior

²¹Decorrente da reforma do Judiciário por meio da Emenda 45/2004, a criação do Conselho Nacional de Justiça foi um grande marco para avanços na política judiciária do Brasil. A Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, foi criada em 2003, tendo como eixos de atuação, dentre outras atividades: “formular, promover, [...] processos de modernização da administração da justiça brasileira, por intermédio da articulação com os demais órgãos federais, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, dos Governos estaduais, agências internacionais e organizações da sociedade civil” (Decreto nº 4.685/2003). A Secretaria teve

eficiência e transparência. Dentre as suas competências previstas no art. 103-B da CF/88, estão o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, a fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e o recebimento de reclamações contra membros ou órgãos do Poder judiciário, inclusive dos delegatários de serviços notariais e de registro. Ademais, o CNJ é composto por 15 membros do Judiciário, advogados e cidadãos, maiores de 35 anos e menores de 66 anos, com mandato de 2 anos.²²

No tocante às funções de cada Poder, as funções administrativa, legislativa e jurisdicional são, respectivamente, típicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Porém, ainda há as funções atípicas, em que um Poder exerce funções típicas de outro Poder. Por exemplo, a função legislativa é exercida de forma atípica pelo Poder Executivo, quando o Presidente da República edita uma Medida Provisória, que tem força de lei.²³

No caso do Poder Judiciário, a sua função típica é a jurisdicional, visando resolver litígios. E o CNJ passou a ser um promotor de políticas públicas no âmbito de sua atuação administrativa, a fim de tornar efetivas algumas ações para melhorar o acesso à justiça no Brasil. Segundo Sechhi (2014), este é o ambiente para a efetivação de uma política pública: frente à uma necessidade social, é preciso buscar meios para atender às demandas da sociedade a fim de permitir que tal necessidade seja efetivada.

No tocante às suas atividades de gestão do Poder Judiciário, uma das funções do CNJ é a emissão de relatórios de estatísticas a fim de identificar ações necessárias para a melhoria do Poder Judiciário como um todo. Assim, uma das ações do CNJ para a melhora dos índices

atuação determinante na aprovação da Emenda Constitucional nº 45 que, dentre outras providências, elevou à categoria de direito fundamental a razoável duração do processo e criou o CNJ (BUCCI, 2013, p. 23). A criação do CNJ situa-se no contexto da resposta oferecida pelo Congresso Nacional à crescente demanda social por maior transparência e fiscalização do Poder Judiciário (MOREIRA, 2007, p. 31).

²²Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

²³ Art.62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

da justiça brasileira, em especial a celeridade processual, foi a implementação da Resolução 125/2010.

O CNJ, considerando a sua função de coordenação e planejamento do sistema judicial brasileiro, de acordo com as suas competências expressas no Art. 103-B, parágrafo 4º da CF/88, criou o Relatório Justiça em Números, principal fonte de estatísticas oficiais do Poder Judiciário, publicado anualmente, desde 2004. Tal Relatório demonstra a realidade dos tribunais brasileiros, com detalhes e indicadores que visam subsidiar a gestão judiciária. Reúne dados orçamentários, quantitativos de pessoal além de diagnóstico do desempenho da atividade judicial brasileira, abrangendo todos os órgãos do Poder Judiciário previstos na CF/88:

O Judiciário não é um observador passivo da vida social. Atualmente, ele conta com uma série de instrumentos que permitem, de maneira fundamentada e a partir de dados concretos obtidos no presente, atuar com o objetivo de evitar ajuizamento de ações ou viabilizar a sua reorganização interna para o seu processamento de forma adequada. (DIDIER JR; FERNANDEZ, 2021, p. 32)

Por meio das informações consolidadas de todos os tribunais do Brasil e estudos de grupo de trabalho criado para tal fim, o CNJ identificou o problema do excesso de demandas judiciais no Brasil²⁴ e, a partir daí, propôs uma solução representada pela edição da Resolução 125/2010, definindo uma *Política Pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Alinhada à terceira onda renovatória de Cappelletti e Garth²⁵, tal Resolução veio trazer medidas para enfrentar as dificuldades de acesso à justiça no Brasil:

²⁴ O Ministro Cezar Peluso, em 23 de abril de 2010, quando tomou posse como presidente do Supremo Tribunal Federal, manifestou sua grande preocupação com os problemas do Poder Judiciário, como explicitado em seu discurso de posse:

(..) as rápidas transformações por que vem passando sobretudo, nas últimas décadas, a sociedade brasileira, têm agravado o quadro lastimável, em virtude da simultânea e natural expansão da conflituosidade de interesses, que, desaguando no Poder Judiciário, o confronta com sobrecarga insuportável de processos, em todas as latitudes do seu aparato burocrático. E uma das causas proeminentes desse fenômeno está, como bem acentua o Des. Kazuo Watanabe, na falta de uma política pública menos ortodoxa do Poder Judiciário em relação ao tratamento dos conflitos de interesses. PELUSO, Cesar. *Discurso de Posse*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursopeluso.pdf>. Acesso em: 01 Abr. 2022.

²⁵ As ondas renovatórias de acesso à justiça foram identificadas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth ainda na década de 60, por meio de estudo sobre Direito Processual – o Projeto Florença. A primeira onda teve início em 1965 e foi denominada de *assistência judiciária para os pobres*, enquanto a segunda onda renovatória deu-se entre 1965 e 1970 e foi chamada de *representação jurídica para os interesses difusos*, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor. Já a terceira onda, chamada de *um novo enfoque de acesso à justiça*, focou em mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas nas sociedades modernas, sem abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 31-67).

O novo enfoque de acesso à justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 67)

Vale ressaltar que o CNJ já havia formulado outras políticas públicas, ratificando a sua relevância no tema. A Resolução 70/2009 dispôs sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário, instrumento importante para melhoras nos índices da justiça brasileira. Ives Gandra M. Filho, membro do CNJ no ano de 2009, destacou a relevância dessa Resolução para a justiça brasileira:

Pela primeira vez na história do Judiciário pátrio foi possível, por meio de índices concretos, avaliar a implementação de metas estratégicas para uma Justiça mais efetiva, rápida, segura, barata e acessível, em todos os ramos do Judiciário. Viu-se (...) que 98,6% dos tribunais atingiram a meta 1, de ter um planejamento estratégico plurianual. (MARTINS FILHO, 2009, p. 07)

Ademais, outro exemplo de política pública formulada e implementada no Poder Judiciário foi o CNJ Socioambiental, que resultou na Recomendação 27, de 16 de dezembro de 2009, promovendo facilidades de acesso à justiça para pessoas portadoras de necessidades especiais. Cita-se, ainda, trecho da decisão do Supremo Tribunal Federal, que ratifica a atribuição do Conselho em diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos:

A esse paradigma pode também reconduzir-se a instituição do Conselho, que, sob a rubrica das atribuições inerentes ao controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, assume o dever jurídico de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos, com vistas da organização judiciária e da prestação jurisdicional. (STF, ADPI 3.367/DF, Relator: Min. Cezar Peluso. Data de julgamento: 13/04/2005)

Além dessas duas ações, sobreveio a já citada Resolução 125/2010 do CNJ. Embora o título cite expressamente “política judiciária”, termo utilizado também em alguns trechos da Resolução²⁶, defende-se aqui que se tratou de uma verdadeira política pública:

Política Judiciária é a ciência e arte que trata da constituição da justiça e procura ordenar, corrigir, e simplificar o funcionamento de seus órgãos, adotando e executando medidas necessárias que atinjam a eficiência que a sua finalidade social exige. (NUNES, 1990. p. 661)

²⁶Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Art. 2º Na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados(...)

Art. 17. Compete à Presidência do Conselho Nacional de Justiça, com o apoio da Comissão de Acesso ao Sistema de Justiça e Responsabilidade Social, coordenar as atividades da Política Judiciária Nacional (...)

O conceito acima tem similaridades com o já citado conceito de política pública, em especial na adoção e execução de medidas a fim de gerar algum tipo de resultado. Maria da Glória Costa G.de Sousa Aquino (2017), em obra analisando a Resolução 125/2010 do CNJ, defende que tal Resolução não trata de uma política pública e sim de uma política judiciária:

A política pública pressupõe a observância de etapas que lhe são inerentes. O processo das políticas públicas conjuga várias etapas que se interligam e são interdependentes (...) A adoção do termo 'política pública' não é tecnicamente adequada para justificar como o Conselho Nacional de Justiça buscou tratar os conflitos de interesses na sociedade brasileira. (AQUINO, 2017, p. 154)

Ousa-se discordar da ilustre autora, considerando o conceito de política pública mais amplo do que o conceito de política judiciária, sendo que o próprio CNJ cita diversas vezes a expressão “política pública”, inclusive nos próprios “considerando” da Resolução:

CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

CONSIDERANDO a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça;

CAPÍTULO I

DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES

(...)

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)

I - estabelecer diretrizes para implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos a serem observadas pelos Tribunais;

Ademais, retomando o já citado conceito de Maria Ozanira Silva (2001, p. 38), em que a política pública é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente dos mais destituídos, defende-se aqui que a Resolução 125/2010 trata-se de uma política pública e não de uma política judiciária. E o objetivo de uma política pública em alterar a realidade da sociedade, dado o caráter de direito (e até de garantia) do acesso à justiça, reforça que as ações formuladas por tal Resolução para melhorar o acesso à justiça compõem uma grande política pública.

Vale, ainda, citar as palavras do Desembargador aposentado e professor da PUC-PR Vladimir Passos Freitas:

O Poder Judiciário, como poder público que é, evidentemente, pode promover políticas públicas no âmbito de sua atuação administrativa. Não me refiro à sua atividade fim, que é o exercício da jurisdição. Refiro-me, isto sim, às atividades de gestão, que não são poucas.

O órgão mais importante para coordenar políticas públicas é o Conselho Nacional de Justiça, que a ele pertence por disposição constitucional (Art 92 – 1-A). (FREITAS, 2013, p. 01)

As palavras do professor ratificam o papel do CNJ na coordenação de políticas públicas, no âmbito da sua gestão do Poder Judiciário. Ademais, considerando a composição do CNJ, com cidadãos e advogados, tal órgão ganha legitimidade em atuar em grandes pautas sociais, sendo o acesso à justiça uma delas. Rebeca Ferreira Brasil, em análise sobre a instituição do processo eletrônico, ressalta novamente a relevância do CNJ na formulação de políticas públicas:

Foi somente após a criação de um órgão especial que tem como função principal a formulação de políticas a serem seguidas por todas as instituições judiciárias que se materializou, definitivamente, a importância das políticas públicas no seio do Poder Judiciário, buscando estabelecer padrões e diretrizes nacionais. Esse órgão, instituído pela Emenda Constitucional nº. 45/2004 e instalado em 14 de junho de 2005, é o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Sua missão, segundo a atual Constituição República Federativa do Brasil, em seu artigo 103-B, é definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional de todo o Poder Judiciário, ou seja, desenvolver políticas públicas. (BRASIL; MAGALHÃES JÚNIOR, 2014, p. 134-135)

Em outra publicação no âmbito da justiça multiportas, Oliveira e Spengler (2013) ressaltam o papel articulador do CNJ na implementação de políticas públicas:

Com a criação do Conselho Nacional de Justiça, em 2005, verificou-se uma aceleração na discussão e intervenção sobre a dinâmica judicial, com especial ênfase para a mudança na percepção sobre as instituições relacionadas à atividade jurisdicional. (...) O grande desafio de articular a reformulação dos paradigmas de atuação judicial e afirmar a capacidade do Conselho como elaborador e aplicador de políticas públicas. (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 11)

Tal publicação com o título “*O fórum multiportas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social*” compartilha a visão de que a Resolução 125/2010 é uma ampla política pública de acesso à justiça, que envolve diversas ações no sentido de desafogar o Poder Judiciário, com um modelo multiportas: portanto, uma política pública de tratamento adequado de conflito objetiva um acesso à justiça qualificado, ou seja, “acesso à ordem jurídica justa”. (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 133).

O termo justiça multiportas foi originado do termo *multidoor courthouses*, cunhado pelo Professor Frank Sander, na *Pound Conference*, realizada em 1976 nos Estados Unidos. Nesse modelo, as partes são remetidas para o mecanismo mais adequado para a solução do conflito em que estejam envolvidas. Tal movimento demarca o início da busca pela democratização do Judiciário e a identificação de novas formas de solução de conflitos. Didier Jr e Leandro Fernandez reafirmam que esse modelo multiportas fora consagrado como política pública pela Resolução 125/2010 CNJ:

O incentivo ao uso de meios variados para solução dos litígios é o eixo central da política nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, institucionalizada pelo Conselho Nacional de Justiça a partir de 2010, com a Resolução n. 125. Ela consagra a justiça multiportas como política pública no Brasil e determina que o próprio poder judiciário ofereça, de acordo com as características do conflito, diferentes portas para sua resolução e oriente os cidadãos a respeito da possibilidade de utilização de outros mecanismos para a solução de controvérsias (“portas” externas, pois, ao tribunal). (DIDIER JR; FERNANDEZ, 2021, p. 29)

Ademais, a Resolução 125 cita especificamente o termo “tratamento adequado dos conflitos de interesses”, visto haver um caminho específico para cada tipo de conflito, em que há opções entre os diversos meios de solução dos conflitos²⁷. O próprio CPC/15 permite às partes e ao juiz estipularem o procedimento mais adequado à solução do litígio, ratificando o termo multiportas dentro do próprio processo judicial. Tal previsão democratiza o procedimento, favorecendo as soluções de controvérsias pelos próprios de litigantes, abrindo maior diálogo entre as partes:

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

Ainda, cita-se, as palavras de Boaventura Sousa Santos, ressaltando o caráter democrático de outros meios de solução de litígios, o que ratifica mais uma vez o caráter fundamental de um acesso à justiça eficiente:

²⁷ No contexto de justiça multiportas, os conflitos poderão ser resolvidos pelos próprios interessados (autotutela e autocomposição) ou por meio de intermediação de terceiros (mediação, conciliação, arbitragem). Em regra, a autotutela é vedada no nosso ordenamento jurídico, enquanto na autocomposição há consentimento espontâneo de um dos contendores em sacrificar o interesse próprio no todo ou em parte, em favor do interesse alheio (DIDIER JR, 2016. p. 274.). Portanto, percebe-se que deverá haver algum tipo de concessão para que o conflito seja dirimido.

Não me parece que estes mecanismos de resolução de litígios a margem do controle do Estado sejam atentatórios da democracia: Podem, pelo contrário, ser agentes de democratização da sociedade. (SANTOS, 2013b, p. 179)

Por todo o exposto, considera-se que a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses foi o primeiro passo para a solução de diversos problemas de acesso à justiça no Brasil. A Resolução nº 125/2010 enfatizou formas de solução de litígios além do Poder Judiciário, sendo os seus objetivos: assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados (art. 1º); disseminar a cultura da pacificação social e estimular a prestação de serviços autocompositivos de qualidade (art. 2º); incentivar os tribunais a se organizarem e planejarem programas amplos de autocomposição (art. 4º). O CNJ comprometeu-se a auxiliar os tribunais sendo um agente apoiador da implantação dessa política pública (art. 3º).

Em apertada síntese, pode-se afirmar que uma política pública inicia-se com a identificação de um problema, o qual já fora descrito em detalhes dada a caótica situação da justiça brasileira. O problema pode ser definido como uma condição ou situação que produz necessidades ou insatisfação entre as pessoas e para o qual se busca um alívio ou reparação por meio de ação governamental (ANDERSON, 2011, p. 85). Os próprios “considerando” que fazem parte da justificativa da Resolução nº 125/2010 trazem muito bem a ideia do problema levantado e as soluções propostas pela Resolução:

CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa;

CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

Percebe-se a citação expressa do Inciso XXXV do Art. 5º, o já citado princípio de acesso à justiça, mais conhecido como inafastabilidade da jurisdição, e as ações do Poder Judiciário a fim de executar uma política pública de tratamento adequado de conflitos de interesses. O foco da citada Resolução foram os mecanismos não judiciais e consensuais de solução de litígios. Assim, pensar em uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses reporta à ideia de uma solução que busque a pacificação social,

evitando e/ou elidindo o conflito existente na sociedade (AQUINO, 2017, p. 152). Cita-se, também, o acesso a uma ordem jurídica justa, conceito explicitado por Kazuo Watanabe (1998, p. 128), em que há preocupação na efetivação dos direitos e na inclusão social pela efetivação de direitos fundamentais.

O crescimento dos conflitos nas sociedades contemporâneas²⁸, dada a sociedade de risco, cosmopolita e complexa, fora agravado pela velocidade impressionante de multiplicação dos diplomas legais, principalmente no Brasil. Tal movimento não consegue ser acompanhado por uma resposta dos tribunais na mesma velocidade. Chamado de nonocracia ou solução normativa, a criação de novos diplomas legais acaba sendo facilitada por ser imediatista e não requerer providências preparatórias (MANCUSO, 2019, p. 79). Ademais, no caso brasileiro, a existência de normas sem qualidade, com disposições concorrentes sobre o mesmo tema e, muitas vezes, contraditórias, agrava ainda mais o problema.

Adicionalmente, importante citar a evolução da democracia e, conseqüentemente, do direito constitucional, ao lado do desenvolvimento socioeconômico e tecnológico, com o surgimento de uma série de novos direitos, como no caso da própria CF/88. Assim, no tocante ao problema levantado na formulação da citada política pública, Boaventura Sousa Santos clarifica a questão do alto demandismo judiciário brasileiro, relacionando-o com a falta de cumprimento de direitos fundamentais previstos da Carta Magna:

No caso do Brasil, mesmo descontando a debilidade crônica dos mecanismos de implementação, aquela exaltante construção jurídico-institucional tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição, de tal forma que a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de procura dos tribunais. (SANTOS, 2011, p. 25)

Rodolfo de Camargo Mancuso ainda complementa a visão de Boaventura, concluindo que o alto demandismo judicial não significa efetividade do acesso à justiça:

o número exorbitante de processos judiciais pendentes representaria, segundo tal argumento, abundância de oferta de justiça estatal, e, da parte do jurisdicionado, uma difusa crença na efetividade de tal sistema. Não é preciso grande esforço mental para aferir o imenso equívoco desse discurso, cuja prática tem resultado na alarmante situação atual da Justiça brasileira: o crescimento físico do Judiciário só faz retroalimentar a demanda, a par de exacerbar a cultura demandista de desestimular a busca por outras formas, auto e heterocompositivas, de resolução de controvérsias. (MANCUSO, 2020 p. 16)

²⁸ Dado que o Direito é um produto cultural, percebe-se em diversos povos índices de adesão maior ou menor de utilização da justiça paraestatal para a resolução dos conflitos: para os japoneses, a precípua manifestação de cidadania, consiste, justamente, em não precisar do serviço judiciário oficial ou a ele só recorrer em casos realmente necessários; já os norte-americanos procuram expressivamente a Justiça, mas sem embargo, prestigiam as *alternative dispute resolutions* (ADRs) em larga escala pelo incentivo do alto custo do processo judicial. (MANCUSO, 2019, p. 70)

Os parágrafos anteriores corroboram que o CNJ andou bem na proposição da política pública, dada a relevância do problema levantado. Ademais, foram firmadas parcerias entre o CNJ e a comunidade acadêmica à época da Resolução, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), com o desenvolvimento de pesquisas sobre as causas externas e internas que ocasionam o aumento da litigiosidade no Brasil.

E as principais ações dessa política, relacionadas à disseminação da cultura da pacificação social, foram a regulamentação da mediação e conciliação, meios consensuais de solução de conflitos de interesse e instrumentos para a pacificação social. Enquanto, na mediação, um terceiro isento apenas viabiliza as conversas para que as próprias partes resolvam o conflito, sendo a mediação exitosa quando os envolvidos conseguirem construir uma solução negociada (DIDIER JR, 2016, p. 274), na conciliação, o terceiro também propõe alternativas de solução, sendo mais ativo na solução do problema.²⁹

Importante citar, também, que mediação e conciliação colocam as partes em uma situação de isonomia, tornando possível uma comunicação igualitária e não adversarial. E isso faz com que seja buscada uma composição racional e adequada pelas próprias partes. Assim, os art. 7º e 8º da Resolução nº 125 previram a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos pelos Tribunais (NUPEMECs) e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs):

Art. 7º Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta Resolução, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou

²⁹ Uma diferença simples entre mediação e conciliação é que, para conflitos objetivos, mais superficiais, nos quais não existe relacionamento duradouro entre os envolvidos, aconselha-se o uso da conciliação; para conflitos subjetivos, nos quais exista relação entre os envolvidos ou desejo de que tal relacionamento perdure, indica-se a mediação. Muitas vezes, somente durante o procedimento, é identificado o meio mais adequado. Ressalta-se que o Novo CPC deixou clara essa diferenciação no art. 165:

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.(...)

§ 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.

aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições(...)

Art. 8º Para atender aos Juízos, Juizados ou Varas com competência nas áreas cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários, os Tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (“Centros”), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.

A criação dos NUPEMECs e dos CEJUSCs ilustra a implementação da política pública, que pode ser definida como o processo que consiste em colocar em prática as decisões tomadas (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 81). Assim, as intenções tornam-se ações concretas, que passam a integrar a máquina burocrática do governo. Importante citar, também, que a legislação traz um traço cogente à implementação da política pública. No caso em conteúdo, o ato normativo veio do Poder Judiciário, no tocante à sua função administrativa, executada precipuamente pelo CNJ, que pode expedir atos regulamentares dentro de sua competência constitucional. E, segundo o STF, as Resoluções do CNJ são dotadas dos atributos da generalidade, abstração e impessoalidade, sendo atos normativos primários, que extraem seu fundamento de validade diretamente do texto constitucional.

Enquanto os Núcleos atuam no planejamento, implementação e manutenção das ações para o cumprimento da política de solução de conflitos no Poder Judiciário e suas metas, instalando os CEJUSCs, estes ficam responsáveis pela execução em si dos métodos alternativos, além da ampliação da orientação jurídica aos cidadãos. Frisa-se, ainda, um grande desafio no momento da implementação, sendo necessário demonstrar capacidade de enfrentar os problemas específicos e a complexidade do subsistema com o qual ele tem que lidar (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 195). Nesse caso, o grande desafio foi a estrutura dos tribunais brasileiros, que é extensa, complexa e muito diversificada.

O CNJ ainda formulou guias para auxiliar os Tribunais de Justiça nos processos de conciliação e mediação. Além de orientação na implantação dos CEJUSCs, tais guias foram importantes na divulgação de métodos mais adequados à solução das controvérsias. Vale citar um trecho introdutório de um desses guias, reforçando a importância das ações tomadas pela Resolução nº 125/2010 e a utilização de meios alternativos:

A restauração da paz social, os baixos custos, a curta duração da pendência, o grande número de casos e a obtenção de soluções eficientes são os principais motivadores desta política, a qual não confronta nem exclui o sistema da “jurisdição tradicional”, que se vale do processo e da sentença para dirimir contendas, posto que os meios mais adequados são auxiliares das vias judiciais, guardada a premissa de que o enfrentamento de conflitos singelos deve ser promovido com métodos igualmente singelos. Se espera mais intensidade dos gestores dos Tribunais na instalação dos

Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos, vez que a Resolução 125/2010-CNJ já prevê essa obrigatoriedade, inclusive, com expressa fixação de prazos, no entanto, não observados, restara ultrapassado o período determinado para a instalação dos aludidos centros, os quais ainda não alcançam a maioria dos foros do país. (BUZZI, 2015, p. 08)

Assim, a Resolução nº 125/20210 trouxe alternativas à jurisdição estatal³⁰, sendo que a expressão “acesso à justiça” já vinha passando por uma renovação, na qual o monopólio estatal já estava cedendo espaço para uma nova proposta, ligada à desjudicialização:

Renovação semelhante se vem passando com o sentido da expressão *acesso à justiça*, inicialmente informada pela vetusta concepção do *monopólio estatal*, mas que ora vai cedendo espaço a novas ideias e propostas aderentes à tendencial e crescente *desjudicialização dos conflitos*. A instalação desse novo ambiente é perceptível a mais de título: a notória e crescente busca por meios auto e heterocompositivos fora e além da estrutura judiciária estatal; a outorga de força executiva judicial ou extrajudicial a decisões/resoluções oriundas de instituições não integrantes do rol dos órgãos jurisdicionais (estes arrolados em *numerus clausus* no art. 92 da CF/1988). (MANCUSO, 2019, p. 27-28)

Vale ressaltar, ainda, a questão de acesso à uma ordem jurídica justa. O conceito de solução justa também já havia sido citado nos “considerando” da Resolução nº 125 do CNJ³¹, sendo aquela que respeita os direitos fundamentais em busca da verdade real, garantindo-se uma prestação jurisdicional efetiva e em prazo razoável. Além disso, segundo Leonardo Greco (2015, p. 228), tal conceito é implementado através das chamadas garantias fundamentais do processo, em que um processo justo é aquele que se desenvolve centrado na dignidade humana e instrumentaliza os valores constitucionais.

Assim, a busca por soluções fora do âmbito do Poder Judiciário, mas sem excluí-lo como alternativa, foi uma tentativa de melhoria no acesso à justiça pela Resolução nº 125. E a busca pela tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva, exige a adequação do acesso à tutela, ocorrendo uma passagem necessária da justiça estatal imperativa, para a aplicação da

³⁰ Além da jurisdição, em que o Poder Judiciário substitui a vontade das partes a fim de entregar o bem da vida ao seu legítimo titular, o que ocorre passando por todas as fases de um processo judicial, há técnicas para a solução alternativa de conflitos, sem a passagem pelo Poder Judiciário. Nos primórdios, devido a uma ausência do Estado, a força dos particulares valia muito, prevalecendo a auto tutela. Em um momento posterior, evoluiu-se para a auto composição, em que não há a presença de um terceiro, porém a linguagem da força é abandonada em favor do acordo e há três modos: a desistência, em que um dos interessados desiste do bem da vida; a submissão, em que um dos interessados se submete à vontade do outro; e transação, que é o acordo, situação na qual cada um dos interessados cede um pouco (há concessões recíprocas). Por fim, há as soluções consensuais, em que há um terceiro que auxilia na solução do conflito: na mediação, um terceiro apenas viabiliza as conversas para que as próprias partes resolvam o conflito; já na conciliação, o terceiro também propõe alternativas de solução, sendo mais ativo na solução do problema.

³¹ CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa.

BRASIL, Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf>. Acesso em: 06 Abr. 2022.

justiça coexistencial, focada na pacificação e na continuidade da convivência das pessoas, na condição de indivíduos, comunidades ou grupos envolvidos (CAPPELLETTI, 2010, p. 183).

Passa-se a ter uma justiça multiportas, em que há outros caminhos para o efetivo acesso à justiça. E a atividade de pacificação social não perde a sua essência exclusivamente em razão de ter sido praticada *intra* ou *extra muros*, ou seja, dentro ou fora do Poder Judiciário, sendo que o foco precisa estar, pois, na atividade desempenhada e não em quem a presta (HILL, 2021b, p.387).

Importante frisar, ainda, a importância da avaliação da política pública, visto que as consequências das políticas nunca são totalmente conhecidas com antecedência e que somente monitorando os resultados de uma política podemos descobrir se a política foi implementada com sucesso (DUNN, 2018, p. 251). Os mecanismos de avaliação e de controle criam referências e permitem comparações. E o CNJ vem gerando informações para o acompanhamento contínuo dessa política pública.

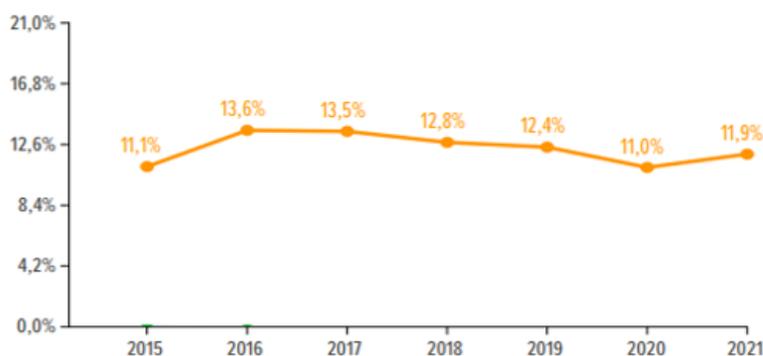
O já citado Relatório Justiça em Números é a principal ferramenta de avaliação dessa política pública, com divulgações anuais de estatísticas e de diversos indicadores. É possível visualizar diversos recortes diferentes, considerando que o Relatório traz informações sobre os recursos financeiros e humanos, gestão judiciária, produtividade, tempos médios de tramitação de processos, dentre outros. Ressalta-se que a edição de 2022 com o ano base de 2021 alerta sobre a possibilidade de distorções devido à Pandemia de COVID-19 e a questão do isolamento social, dada a não informatização uniforme das unidades judiciárias do Brasil.

No tocante às ações da Resolução nº 125/2010, os já citados CEJUSCs, totalizaram 362 Centros na Justiça Estadual em 2014, chegando a 1.476 instalados em 2021.³² No ano de 2015 foi criado o índice de conciliação (Figura 2), que resulta do percentual de sentenças e decisões resolvidas por acordo: em 2015, o número foi de 11,1%.³³, com índices maiores até o ano de 2019:

Figura 2. Índice de conciliação

³²Conselho Nacional de Justiça - Justiça em Números - ano 2022, ano-base 2021. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>.

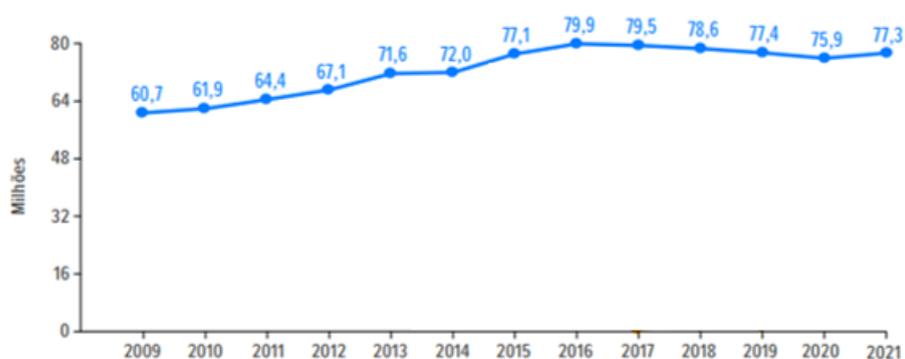
³³Conforme o Relatório Justiça em Números de 2016 (p. 45): O índice de conciliação, outra novidade que passou a compor o relatório a partir deste ano, resulta do percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo. Observa-se pelo Gráfico 3.33 que, em média, apenas 11% das sentenças e decisões foram homologatórias de acordo (...).A tendência é que estes percentuais aumentem, tendo em vista a entrada em vigor em março de 2016 do novo Código de Processo Civil (Lei n 13.105, de 16 de março de 2015), que prevê a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação como etapa obrigatória, anterior à formação da lide, como regra geral para todos os processos cíveis.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Justiça em Números - ano 2022, ano-base 2021 (adaptado pelo autor)

A Figura 3 traz a evolução do número de processos em tramitação, que são aqueles que ainda não possuem uma decisão definitiva. O total de casos pendentes chegou a 77,3 milhões em 2021. Percebe-se um aumento no estoque de processos pendentes logo após a publicação da Resolução nº 125 no ano de 2010, com tendência de queda verificada somente após o ano 2016, com novo aumento no total em 2021, ressaltando-se o possível impacto da pandemia de COVID-19 a partir do ano de 2020 que pode ter gerado algum tipo de distorção nos números desses anos:

Figura 3. Número de processos em tramitação

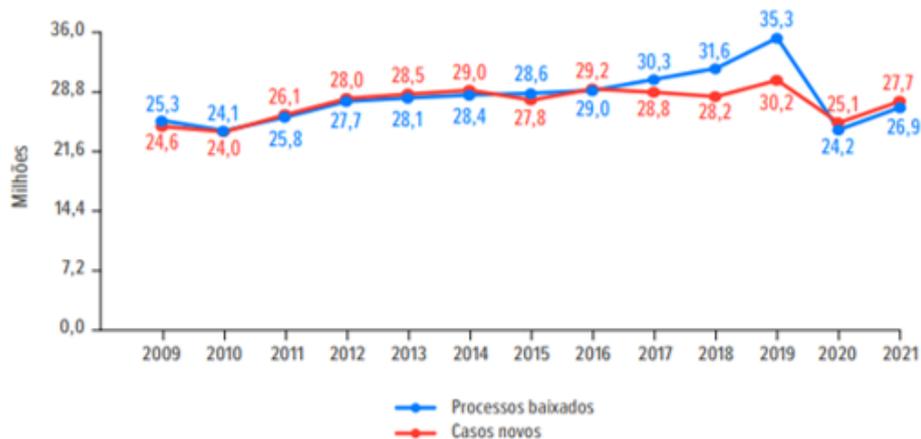


Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Justiça em Números - ano 2022, ano-base 2021 (adaptado pelo autor)

A Figura 4 traz o número de processos baixados (linha azul), que são os efetivamente concluídos, mostrando aumento a partir de 2011. A mesma figura traz também o número de casos novos (linha vermelha), mostrando uma tendência maior de queda a partir de 2016.

Ressalta-se, novamente, que os números a partir de 2019 podem conter distorções por conta da pandemia de COVID-19:

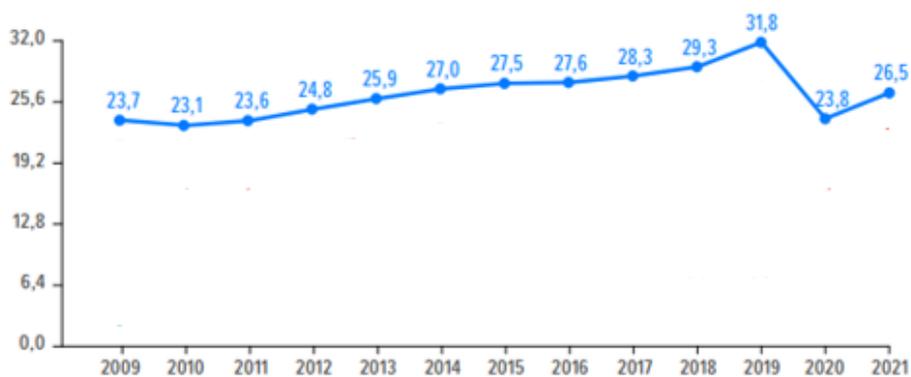
Figura 4. Número de processos baixados e de casos novos



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Justiça em Números - ano 2022, ano-base 2021 (adaptado pelo autor)

O número de sentenças e de decisões proferidas está refletido na Figura 5. Tal número segue a tendência de aumento desde 2010, com queda brusca a partir de 2019, que pode refletir impactos da Pandemia:

Figura 5. Número de sentenças e de decisões proferidas



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Justiça em Números - ano 2022, ano-base 2021 (adaptado pelo autor)

Já em relação ao prazo médio de duração de processos do acervo (Figura 6), percebe-se que houve redução a partir do ano de 2015, início da série, embora com certa variação nos anos seguintes, mas com uma duração sempre inferior ao prazo médio do início da série, ficando em 4 anos e 7 meses no ano de 2021:

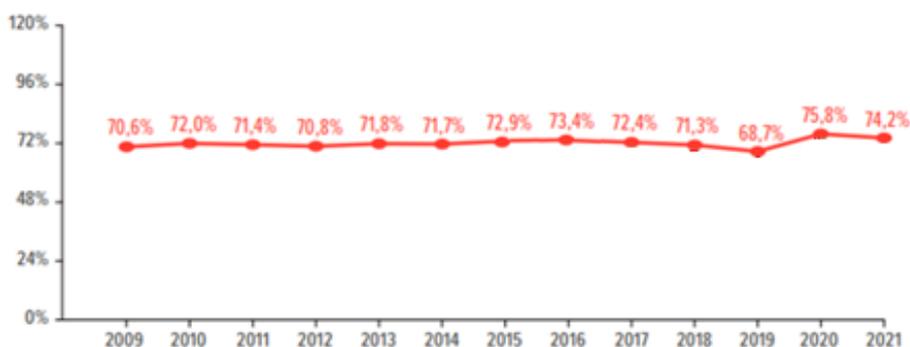
Figura 6. Prazo médio de duração de processos



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Justiça em Números - ano 2022, ano-base 2021 (adaptado pelo autor)

Outro índice importante é a taxa de congestionamento (Figura 7), que mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano. Quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com o seu estoque de processos. A taxa de congestionamento do Poder Judiciário oscilou entre 70,6% no ano de 2009 e 73,4% em 2016. A partir desse ano, a taxa cai gradativamente até atingir o menor índice da série histórica no ano de 2019, com novo aumento a partir de 2020:

Figura 7. Taxa de congestionamento



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Justiça em Números - ano 2022, ano-base 2021 (adaptado pelo autor)

Embora o ano de 2010 tenha sido um marco inicial dessa política pública, diversas ações no mesmo sentido foram tomadas a partir daí, e um marco relevante nessa tendência de justiça multiportas foi o Código de Processo de Civil de 2015 (CPC/15), que previu inclusive delegações de processos para a esfera extrajudicial. As figuras apresentadas acima demonstram alguns resultados relevantes:

- O número de processos judiciais em tramitação, o número de casos novos e a taxa de congestionamento: tendência de queda dos 3 índices, intensificadas após o ano de 2016;
- O tempo médio de duração dos processos vem sendo reduzido desde 2015;
- O número de processos concluídos e o número de decisões proferidas vem aumentando desde o ano de 2010;
- A taxa de congestionamento vem caindo desde 2016.

Embora o próprio CNJ alerte que tais estimativas possam apresentar distorções, visto que a média pode ser fortemente influenciada por valores extremos, os números demonstram uma tendência de melhora na situação judicial do país. Importante citar as palavras de Kazuo Watanabe, que alerta quanto ao enfoque apenas quantitativo na análise dos dados do Poder Judiciário:

uma transformação revolucionária no Poder Judiciário em termos de natureza, qualidade e quantidade dos serviços judiciários, com o estabelecimento de filtro importante da litigiosidade, com o atendimento mais facilitado dos jurisdicionados, com o maior índice de pacificação das partes em conflito. E assistiremos, com toda certeza, à profunda transformação do nosso país que substituirá a ‘cultura da sentença’ pela ‘cultura da pacificação’. (WATANABE, 2011, p. 26)

Um exemplo de que uma análise somente quantitativa pode trazer conclusões imprecisas baseia-se na experiência dos Juizados Especiais³⁴, inovadores à época de sua

³⁴ A CF/88 previu expressamente a organização de estrutura própria para o julgamento de causas cíveis e penais de menor complexidade. O art. 98 detalhou essa previsão:

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 o 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.

implantação como ferramenta de desafogo do Judiciário, mas que vêm fomentando um excesso de judicialização: “a sua proliferação não consegue absorver a demanda e ainda vem fomentá-la, revelando a falácia do discurso fundado no gerenciamento quantitativo, desacompanhado de uma *vera* mudança de mentalidades” (MANCUSO, 2020, p. 33). Boaventura Sousa Santos ainda complementa com um dado importante: estudos recentes revelam que há poucos acordos nos juizados especiais e que a presença do advogado, quando ocorre, torna as coisas ainda mais difíceis. Mas, mesmo assim, este e outros problemas não comprometem em nada o enorme potencial dos juizados especiais para democratização da justiça (SANTOS, 2011, p. 77).

Por fim, frisa-se que a Resolução 125/2010 foi um marco no tratamento do acesso à justiça no Brasil, institucionalizando a justiça multiportas e iniciando uma reorganização de todo o sistema de justiça brasileiro. A partir as reflexões geradas após a sua implementação, novas políticas públicas passaram a ser formuladas e implementadas no sentido de tornar o acesso à justiça efetivo, fomentando outros meios disponíveis.

Ademais, considerando que todas as características de um processo justo estão presentes nos meios consensuais³⁵, o que os legitima na pacificação social das disputas, as serventias extrajudiciais passaram a ser um polo de acesso à justiça. Mesmo não fazendo parte da administração pública em si, pois sua gestão é privada e o serviço é delegado a particulares, as serventias são fiscalizadas pelo Poder Judiciário, com vistas a garantir que esses procedimentos sejam legítimos e eficientes.

Dessa forma, por todo o exposto nesse Capítulo, o acesso à justiça é uma política pública extremamente relevante no contexto do Estado Democrático. E a questão da celeridade processual foi abordada pela Resolução nº 125/2010, considerando o contexto de lentidão da justiça brasileira. No próximo Capítulo será analisado o papel das serventias

§ 1º Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal

A regulamentação ocorreu a partir de 1995, com os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei 9.099/95), Juizados Especiais Federais (Lei 10.259/01) e Juizados Especiais Estaduais da Fazenda Pública (Lei 12.153/09).

³⁵ Muitas vezes a sentença judicial tem uma linguagem técnica excessiva e sequer é compreendida pelos envolvidos, sendo que os meios consensuais trazem maior responsabilização dos envolvidos com a solução, o que prestigia a democracia, a igualdade de tratamento, a solidariedade e a prevenção de novos litígios. Tais meios alternativos, ainda, rompem com o formalismo processual, gerando celeridade. Nesse mesmo sentido, Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (2003, p. 31) asseveram que:

Abrem-se os olhos agora, todavia, para todas essas modalidades de soluções não-jurispcionais dos conflitos, tratadas como meios alternativos de pacificação social. Vai ganhando corpo a consciência de que, se o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes.

extrajudiciais na execução dessa política pública de acesso à justiça, considerando a tomada de novas ações decorrentes do modelo institucionalizado pela Resolução nº 125/2010. Ressalta-se, ainda, que no caso da citada Resolução, tanto a formulação como a execução da política pública foram realizadas pelo próprio Poder Judiciário. Porém, passa-se a ter um modelo em que a formulação da política pública é realizada pelo Poder Judiciário, por meio do seu poder normativo, expedindo Provimentos e Resoluções que inseriram novas atribuições às serventias extrajudiciais, que passaram a executar em si a política pública.

CAPÍTULO 2: A EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Conforme descrito no Capítulo anterior, a política pública de acesso à justiça, inaugurada pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, continua em implementação, com novas ações do CNJ. Assim, as serventias extrajudiciais passaram a ser executores dessa importante política pública, atuando de forma a complementar a função jurisdicional do Estado, seguindo a tendência do CNJ de uma justiça multiportas, movimento intensificado a partir da citada Resolução. Mais conhecidas como cartórios, as serventias extrajudiciais³⁶ passaram a ser uma referência de justiça, sendo que suas novas funções contribuíram para fomentar a desjudicialização, em que agentes de fora do Judiciário passam a proporcionar ao cidadão outros mecanismos para atender às suas demandas. Passa-se a ter um modelo democrático e participativo, em que o cidadão passa a ser o grande protagonista na solução do conflito. Nas palavras de Celso Fernandes Campilongo:

Por mais importantes, centrais e indispensáveis que sejam à Administração da Justiça – e, por certo, o são -, os monopólios da Jurisdição e da representação judicial de interesses não se confundem nem podem limitar as amplas possibilidades de acesso à ordem jurídica justa. (CAMPILONGO, 2014, p. 134)

As palavras do professor corroboram o entendimento dos processualistas de que o Judiciário passa a ter um papel de *ultima ratio*, residual, focando naquilo em que seja necessária a intervenção do Estado-Juiz, como casos mais complexos em que o consenso muitas vezes não é possível. Tanto é que foi prevista a possibilidade de conciliação e mediação diretamente nas serventias extrajudiciais, de acordo com o Provimento nº 67/2018 do CNJ, em complemento aos já citados CEJUSCs criados pela Resolução nº 125/2010. Para o ex-desembargador e ex-presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, José Renato Nalini, notários e registradores já fazem mediação e conciliação e “a solução encontrada pelas delegações satisfará de forma plena o interesse das partes dispostas a encontrar resposta que abrevie o cansativo e imprevisível litígio judicial”.³⁷

Dessa forma, o presente Capítulo objetiva demonstrar como as serventias extrajudiciais vêm executando uma política pública de acesso à justiça formulada pelo CNJ.

³⁶O termo “serventia” refere-se ao espaço físico onde as atividades notarias e registras são realizadas. No entanto, a Serventia em si não tem personalidade jurídica nem judicial, sendo a responsabilidade pelos atos praticados do próprio delegatário dos serviços.

³⁷ Entrevista “notários e registradores já fazem mediação e conciliação diuturnamente”. Revista Cartórios com Você. Edição Nº 12 – Vol. 2 – março e abril de 2018, p. 22 e p.24. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2018/07/Cartorios-com-Voce-12.pdf>>. Acesso em: 29 Set. 2022.

Leonardo Secchi (2017, p. 03) ressalta a questão das políticas públicas multicêntricas ou policêntricas em que organizações privadas, não governamentais, juntamente com atores estatais, atuam como protagonistas em políticas públicas. E tal modelo vem ocorrendo com as serventias extrajudiciais, que passaram a executar uma política pública definida por um importante ator estatal neste contexto, que é o CNJ. Diferentemente da política pública de tratamento adequado de conflito de interesses, em que o CNJ formulou e os Tribunais de Justiça implementaram a política pública, outros arranjos foram formulados, com a inclusão de atores não estatais. E a delegação de procedimentos para a esfera extrajudicial é política pública hábil a facilitar o acesso à justiça, tornando-o mais célere e efetivo.

Na primeira Seção deste Capítulo, ilustram-se as características dos notários e registradores e a evolução legislativa no sentido de aumentar as atribuições das serventias, em especial na execução de procedimentos antes exclusivamente judiciais, em que os cartórios passam a ser executores da política pública de acesso à justiça inaugurada pela Resolução nº 125/2010. Já a segunda Seção trata especificamente da serventia de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), que passou a ser denominada Ofício de Cidadania, com atribuições fundamentais para os direitos da pessoa natural. Ademais, diversos procedimentos passaram a ser executados nesta serventia, inclusive o reconhecimento voluntário de paternidade sem necessidade de intervenção judicial, autorizado pelo Provimento nº 16/2012 do CNJ, fato relevante para um acesso à justiça mais célere, principalmente aos mais vulneráveis.

2.1. Os cartórios como promotores de acesso à justiça

Formados pelos notários e registradores, os cartórios tiveram sua relevância aumentada a partir da promulgação da CF/88, em que o concurso público passou a ser obrigatório e diversas previsões constitucionais e legais trouxeram maior transparência e segurança para tais serviços. Ponto importante é a fiscalização dos serviços pelo Poder Judiciário, além de normatização e controle federal pelo CNJ. Ademais, tais profissionais possuem fé pública, que é a garantia que o Estado os concede no sentido de que seus atos sejam verdadeiros, oponíveis contra os demais membros da comunidade.

A atuação dos cartórios dá-se no contexto de uma jurisdição voluntária, também conhecida como administração pública de interesses privados. Nesse modelo de jurisdição, há situações em que o juiz não é chamado a dirimir diretamente o conflito, mas a criar situações novas capazes de dar a desejada proteção a um sujeito ou ambos, como que administrando os interesses de um ou de todos (DINAMARCO, 2020, p. 409). E, dado o seu papel de

fiscalização e de regulamentação, o CNJ intensificou o movimento de delegação desses tipos de procedimentos, a fim de minorar os problemas relativos ao acesso à já assoberbada justiça.

Assim, os cartórios passaram a ser executores de uma política pública de acesso à justiça, sendo entes não estatais atuando na pacificação social. Dada a sua grande capilaridade e a qualificação de seus titulares, que devem ser bacharéis em Direito aprovados em concurso público, os cartórios têm totais condições de complementar a função jurisdicional. Dados do ano de 2021 da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG), entidade de classe que representa os titulares dos serviços notariais e de registro, mostram a existência de 13.440 cartórios distribuídos pelos 5.570 Municípios, o que faz com que haja mais cartórios que Casas Lotéricas (13.241), Correios (12.362) e até igrejas (10.802).

Além disso, o Poder Judiciário continua como vetor importante do acesso à justiça, já que é quem fiscaliza as serventias, realiza o concurso público e outorga a delegação. Retomando as palavras de Kazuo Watanabe, o acesso à justiça perpassa os limites do Poder Judiciário:

a problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim viabilizar a ordem jurídica justa. (WATANABE, 1998, p. 129)

Ademais, tais serventias possuem informações valiosas que auxiliam no planejamento de diversas políticas públicas de todos os entes federativos, nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento. Apenas como exemplo, o Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) fornece informações a pelo menos 14 órgãos públicos oficiais como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Receita Federal do Brasil (RFB), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Polícia Federal (PF), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), dentre outros. A informação de óbitos, por exemplo, é fundamental para o INSS no tocante ao cancelamento de benefícios previdenciários, sendo também utilizada pela RFB para cancelamento de CPF e pelo TSE para cancelamento de inscrições eleitorais

Em que pese o desprestígio que tais profissionais vêm sofrendo no Brasil, com críticas referentes a um papel burocrático havendo quem os enxergue, equivocadamente, como parasitas sociais ou velharia inútil (CAMPILONGO, 2014, p. 135), as funções dos notários e registradores são muito importantes no contexto atual de alto demandismo judicial, em especial, na execução de uma política pública de acesso à justiça. Ademais, o modelo notarial brasileiro segue o tipo de notariado latino, que é adotado, em regra, pelo pelos países com tradição de sistema jurídico romano-germânico, em que o notário presencia os fatos que

relata, narra o que ouve ou vê e redige os contratos adaptando aos preceitos legais. Segundo Luiz Guilherme Loureiro:

A lei, em mãos do notário não significa negativamente, não estabelece limites como aqueles que impõe à autoridade administrativa – que apenas pode fazer o que a lei estabelece –, ao contrário, ela tem um significado positivo, ou seja, de estabelecer meios para lograr eficaz e juridicamente os fins desejados pelas partes. (LOUREIRO, 2019, p. 67)

E o notariado latino está presente em diversos países do mundo³⁸ como Alemanha, França, Itália, Japão, Canadá, Espanha, Argentina, México, Brasil e mais 80 outras nações (CAMPILONGO, 2014, p. 134). Há ainda o notário anglo-saxônico que não é necessariamente um profissional do direito e não figura como sujeito imparcial. Inglaterra e Estados Unidos são exemplos mundiais desse tipo de notário, que é um profissional liberal, não sendo um agente público³⁹.

Assim, percebe-se que o exercício das funções notariais e registrais é muito próximo ao exercício da jurisdição, retomando o já exposto de que o conceito tradicional de jurisdição não mais se adapta às necessidades da sociedade contemporânea. E a importância dos notários e registradores aumenta de acordo com a complexidade da sociedade e da legislação, cenário observado em sociedades contemporâneas, inclusive a brasileira, em que passaram a exercer um importante papel na busca pela pacificação social.

Ada Pellegrini Grinover (1990) já afirmara que, via de regra, a pacificação não é alcançada pela sentença, que se limita a ditar autoritariamente a regra para o caso concreto que, na grande maioria dos casos, não é aceita de bom grado pelo vencido, o qual contra ela costuma insurgir-se com todos os meios de execução (GRINOVER, 1990, p. 221). Por isso mesmo foi salientado pela autora que a justiça tradicional volta-se para o passado, enquanto a justiça informal dirige-se ao futuro: enquanto a primeira julga e sentencia; a segunda, compõe, concilia, previne situações de tensões e rupturas, exatamente onde a coexistência é um relevante elemento valorativo.

³⁸ Na Alemanha tais serviços são prestados diretamente pelo Estado (JARDIM, 2011, p. 420). Regime similar ao brasileiro de prestação privada é encontrado na Espanha. (GONZÁLES, 2013, p. 449)

³⁹ No mundo anglo-saxônico os notários (excetuados os *scriveners notaries* de Londres) limitam-se a identificar os subscritores do documento, a reconhecer a sua assinatura, a colocar o respectivo selo e assinatura no documento como garantia da não alteração deste ou, quando muito, a recolher a declaração das partes segundo a qual o conteúdo do documento corresponde à vontade das mesmas. O notário anglo-saxão não assessora os particulares na preparação e celebração dos seus atos e contratos. Não recebe, não interpreta, nem dá forma legal à vontade dos particulares. Tão pouco qualifica essa vontade ou se preocupa que para a formulação da mesma concorram os requisitos que a tornam conforme a lei. Cita-se, ainda que, com algumas exceções, existem neste modelo entes próximos ao modelo latino, que subscrevem declarações de vontade de eventuais interessados. (JARDIM, 2001, p. 401).

A CF/88 trouxe maior projeção jurídica aos serviços extrajudiciais e de registro, com diversas alterações legais posteriores. A Carta Magna ratificou o papel fundamental dos serviços extrajudiciais no art. 236:

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.

Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação a particulares⁴⁰, e fiscalizados pelo Poder Judiciário. Tanto o notário como o registrador são profissionais do Direito e devem ser aprovados em concurso público de provas e títulos. Além da previsão constitucional do Art. 236, a competência para legislar sobre a matéria é federal (Artigo 22, XXV⁴¹), sendo tal artigo regulamentado pelo Estatuto dos notários e registradores (Lei nº 8.935/94). Adicionalmente, há a Lei de Emolumentos (Lei nº 10.169/00), a Lei dos Tabelionatos de Protesto (Lei 9.492/97). Já a Lei de Registros Públicos (LRP - Lei nº 6.015/73) fora recepcionada pela CF/88 e continua vigente no tocante à regulamentação dos registros públicos.

No entanto, até promulgação da CF/88, as serventias eram hereditárias, ou seja, não havia qualquer critério objetivo de seleção dos delegatários, o que gerava muita desconfiança dos usuários e problemas na prestação dos serviços. E, mesmo após a previsão expressa de necessidade de concurso público para a delegação dos serviços pela CF/88, continuaram em funcionamento diversas serventias em desacordo com o preceito constitucional⁴². Apesar de o Art. 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88 ter garantido o direito adquirido de quem já estava em atividade⁴³, houve muita discussão judicial, inclusive.

⁴⁰ Esses agentes não são servidores públicos, sendo uma categoria de colaboradores do Poder Público. A Lei 8.935/94 detalha os requisitos para a delegação: Art. 14. A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos: I - habilitação em concurso público de provas e títulos; II - nacionalidade brasileira; III - capacidade civil; IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares; V - diploma de bacharel em direito; VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão. Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

⁴¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXV - registros públicos;

⁴² Art. 32. O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores.

⁴³ “Naquela época, ano de 2008, as Serventias Extrajudiciais eram uma bagunça”, lembrou o ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ex-corregedor nacional da justiça, Gilson Dipp. Ele foi o relator da Resolução n. 80 e da n. 81 do CNJ. “Era um tal de tio passar o cartório para o sobrinho, para primo,

Somente em 2009 tal situação fora resolvida, em que o CNJ exarou a Resolução nº 80 que declarou a vacância de todos os serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais, resultando na destituição de 5,5 mil dos 14 mil cartorários de suas funções. A Resolução nº 81, em seguida, detalhou as regras para a realização dos concursos públicos.

Assim, todas essas previsões legais visam garantir a boa prestação desses serviços, em especial, no tocante à segurança e à publicidade. Há previsão expressa a fim de garantir um número mínimo de horas diárias de atendimento ao público, além de plantões em situações específicas. Os Poderes Judiciários Estaduais são os delegantes dos serviços, sendo responsáveis pela realização dos concursos públicos e a outorga em si da delegação, além da fiscalização⁴⁴. Ademais, podem definir normas locais, sendo que cada Estado possui o seu regramento, geralmente conhecido como Código de Normas. No Estado do Rio de Janeiro, o Provimento CGJ n.º 87/2020 consolidou o Código de Normas fluminense, com 547 páginas, divididas em 3 Livros, sendo cada livro dividido em Títulos e Capítulos⁴⁵.

Ao atuar como particulares em colaboração com a administração pública, os notários e registradores não fazem parte do quadro funcional do Estado nem são remunerados pelos cofres públicos. No entanto, prestam um serviço público⁴⁶ e, Segundo Meirelles (2020, p.

para quem quisesse. Não tinha nenhum regramento”, contou. De acordo com o ex-corregedor, a mudança era necessidade urgente e foi um trabalho em equipe de todos os conselheiros do CNJ na época, com especial apoio do então presidente do CNJ, ministro Gilmar Mendes.

⁴⁴ A outorga da delegação é realizada pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Já a fiscalização é realizada pelo Juiz Corregedor Permanente, sendo possível grau recursal ao Corregedor Geral de Justiça. Loureiro (2019, p. 51) ratifica a importância da fiscalização desses serviços: “a delegação pelo Estado de funções ou serviços públicos para a sua prestação independente fora do âmbito da Administração Pública não exclui que o Estado garanta aos cidadãos seu cumprimento com igual ou maior grau de eficiência caso viesse a ser prestado diretamente pelo próprio poder público”.

⁴⁵ Um exemplo de regulamentação local no tocante ao horário de funcionamento é observado no parágrafo 2º do Art. 14, que segue a regra geral de 6 horas diárias de funcionamento: Será livre o horário de funcionamento ao público dos cartório Extrajudiciais, sendo sempre garantido o atendimento mínimo de 06 (seis) horas diárias, obrigatoriamente entre 10 e 16 horas, nos dias úteis.

Disponível

em:

<<https://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/0/codigo-extrajudicial-atualizado-em-29-12-2020-003.pdf/471adae2-1b04-4906-15b2-5a554ad9a36c?t=1610041514124>>. Acesso em: 18 Set. 2022.

⁴⁶ Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado (MEIRELLES, 2020, p. 350). Vale citar, ainda, as principais diferenças desse modelo de delegação de serviço em relação aos demais delegatários, como os concessionários e permissionários: as atividades notariais e registrais não são atividades materiais como a execução de obras ou a prestação de serviços públicos concedidos pelo Estado, tendo uma natureza jurídica e intelectual; diferentemente dos concessionários e permissionários, em que o vínculo com a Administração ocorre via um contrato administrativo, o vínculo dos notários e registradores com o Estado ocorre por delegação administrativa ou constitucional, diretamente prevista no Art. 236 da CF/88; no caso dos notários e registradores, a fiscalização é realizada pelo Poder Judiciário, por meio das Corregedorias de Justiça, enquanto na concessão de serviço público, a fiscalização é realizada por meio do Poder Executivo, geralmente por meio de agências reguladoras; a remuneração dos serviços prestados por notários e registradores tem natureza jurídica de taxa, ou seja, natureza tributária, enquanto os concessionários e permissionários são remunerados por tarifas ou preços públicos, que possuem natureza contratual. Importante citar que a

353), são considerados serviços próprios do Estado, pois se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público como segurança, política, higiene e justiça. E são delegados a particulares por conta da expressa previsão constitucional.

Sua remuneração é proveniente dos emolumentos que são pagos pelos usuários dos serviços. Além de cobrir as despesas necessárias ao gerenciamento administrativo e financeiro (Art. 21, Lei 8.935/94), são feitos diversos repasses aos Estados (em torno de 40%), sendo o restante a remuneração do delegatários. Os funcionários das serventias podem ser contratados livremente por regimento da legislação trabalhista⁴⁷. Não há qualquer gasto público para a prestação dos serviços extrajudiciais e os emolumentos que, inicialmente, podem parecer um entrave à realização de suas atribuições, na maioria das vezes são mais módicos do que os do Poder Judiciário, além da previsão de diversas gratuidades para os declaradamente pobres. Lei Federal definiu regras gerais de emolumentos – Lei nº 10.169/2000, sendo que cada ente federativo pode detalhar as suas regras específicas⁴⁸:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.

Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

A própria Lei de Emolumentos previu formas de compensação para os atos gratuitos em seu art. 8º. Tais atos gratuitos são fundamentais para o efetivo acesso à justiça, principalmente pelos mais vulneráveis, como pode-se observar no âmbito do procedimento de regularização fundiária (REURB)⁴⁹, em que o primeiro registro de beneficiário do direito

classificação como taxa já fora alvo de discussões no Judiciário, sendo que a jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrares possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos na ADI 1378, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995, DJU 30/05/1997.

⁴⁷ Dados da ANOREG de 2021 mostram que são empregados diretamente 88.026 funcionários sem qualquer custo para o Estado, sendo que há ainda uma criação de 45.403 postos de trabalho de forma indireta. E a receita principal dos notários e registradores são os emolumentos, pagos pelos usuários do serviço. Além de serem utilizados para a manutenção das atividades, há diversos repasses para instituições públicas. No Rio de Janeiro, por exemplo, 34% do total arrecadado é repassado para os Fundos do Tribunal de Justiça, da Defensoria Pública e do Ministério Público, enquanto 40% é utilizado para as despesas de funcionamento da Serventia; o restante fica como remuneração ao delegatário, sobre a qual ainda incide o Imposto de Renda (IR). Ademais, dados do mesmo ano demonstraram que a implantação de uma vara judicial estadual tem um custo anual agregado para o Estado de quase dois milhões reais.

⁴⁸ A lei geral de emolumentos define, em seu Art. 1º, que os Estados e o DF fixarão o valor dos emolumentos, de acordo com o efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados. No Estado do Rio de Janeiro há a Lei Estadual 3.350/99, que dispõe sobre as custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais, com previsões expressas de gratuidade, garantindo aos beneficiários da justiça gratuita e aos idosos maiores de 65 anos e que recebam até 10 salários mínimos a isenção: Art. 17 - São isentos do pagamento de custas: I - o beneficiário da justiça gratuita, observado o que dispuser a legislação federal e estadual específica; (...) X - os maiores de 65 anos que recebam até 10 salários mínimos.

⁴⁹ A regularização fundiária urbana (reurb) é um procedimento previsto na Lei 13.465/2017, que tenta resolver o grave problema de habitação nas grandes cidades e também no campo. Ressalta-se que uma boa parte do

constituído, a primeira averbação de construção de até 70m², o registro do título de legitimação de posse da posse e de sua conversão em propriedade são gratuitos (O Art. 290-A da LRP traz as previsões de gratuidade). Ainda, no escopo dos serviços de registros públicos e tabelionatos, não há total gratuidade em outros registros referentes a moradias populares, mas algumas reduções importantes de emolumentos previstas no Art. 290 da LRP: 50% de redução para a primeira aquisição pelo Sistema Financeiro da Habitação, reduções nos programas executados pelas Companhias Habitacionais Estaduais (COHABs) de acordo com a metragem do imóvel e sistema de mutirão.

Outro ponto extremamente relevante no tocante ao acesso à justiça é a função preventiva, que vem adquirindo maior importância nos últimos anos. Com o fim de evitar lavagem de dinheiro, o tabelião é obrigado a enviar à Receita Federal a Declaração de Operações Imobiliárias (DOI) mensalmente, documento fundamental para controle de variações patrimoniais; o Provimento nº 88/2019 do CNJ incluiu os notários e os registradores no combate à corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo⁵⁰. Há, ainda, importante função fiscalizatória de tributos, em que o Código Tributário Nacional (CTN) coloca os notários e registradores como responsáveis tributários em seu Art. 134, além da obrigatoriedade de prestar informações sobre negócios e bens de terceiros em seu Art. 197.⁵¹ Por outro lado, são contribuintes diretos do Imposto sobre cartório (ISS) e do Imposto de Renda (IR).

procedimento é executada nos serviços extrajudiciais – cartórios de registro de imóveis, com vistas à simplificação do procedimento e maior acesso a todos. A reurb inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e registrais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Ao final do procedimento, a fim de garantir o direito real de propriedade por meio do registro do respectivo imóvel, será registrado o devido Certificado de Regularização Fundiária. Por fim, a legitimação da posse também será formalizada, e a posse poderá ser convertida em propriedade, em que o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

⁵⁰ Dados da ANOREG de 2021 demonstram que o maior número de comunicações de atos suspeitos feito ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) do Ministério da Economia foi dos Cartórios desde a publicação do Provimento 88/2019 do CNJ, num total de 2.379.877 comunicações, superando bancos (759.056 comunicações) e demais agentes do mercado financeiro, como seguradoras, cooperativas de crédito e participantes do mercado de valores mobiliários.

⁵¹ Art. 134. Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis: I - os pais, pelos tributos devidos por seus filhos menores; (...) VI - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício. Art. 197. Mediante intimação escrita, são obrigados a prestar à autoridade administrativa todas as informações de que disponham com relação aos bens, negócios ou atividades de terceiros: I - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício.

Dados da ANOREG de 2021 demonstram uma arrecadação da ordem de 632 bilhões de reais em 12 anos, considerando a função fiscalizadora do Imposto sobre transmissões *causa mortis* e doação (ITCMD), do Imposto sobre transmissões de bens imóveis (ITBI), do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto Territorial Rural (ITR). Apenas como um exemplo, a lavratura de escritura pública de partilha em um procedimento de inventário só é lavrada após a comprovação do pagamento do ITCMD.

Por fim, complementando a segurança e confiabilidade desse modelo, para fins de direito penal, os notários e registradores são considerados funcionários públicos em sentido amplo (Art. 327 do Código Penal⁵²). Ademais, o Estatuto dos notários e registradores prevê infrações e penalidades, que podem culminar com a perda da delegação e multa, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal⁵³. O delegatário responde por todas as ações danosas desenvolvidas, no cartório, por seus empregados, inclusive. Ademais, a dupla condição de agente público e de atuante em caráter privado suscita a persistência da responsabilidade do Estado pelos danos causados, como decorrência do disposto no art. 37, parágrafo 6º da CF/88 (CENEVIVA, 2007, p. 185).

Importante, ainda, citar as diferenças fundamentais entre notários e registradores. O registrador é o profissional que visa dar publicidade a determinados fatos e situações jurídicas de especial relevância, seja por repercutirem nas esferas jurídicas de todos, seja por serem essenciais para a segurança e o progresso jurídico e econômico. Por exemplo, no caso de um bem imóvel, a propriedade só se aperfeiçoa com o registro no competente cartório de Registro de Imóveis (RGI), de acordo com as previsões do Art. 1227 do Código Civil (Lei 10.406/2002). Assim, há todo um procedimento a ser seguido pelo registrador de imóveis para garantir o direito de propriedade, que é um direito fundamental previsto no Art. 5º da CF/88. Outro registrador de extrema importância é o registrador Civil das Pessoas Naturais, sendo que o direito fundamental de ter um nome é consagrado por esse profissional no momento em que é lavrado o assento de nascimento. Segundo Walter Ceneviva:

⁵² Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

⁵³ Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial

Art. 23. A responsabilidade civil independe da criminal.

Art. 24. A responsabilidade criminal será individualizada, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública.

Parágrafo único. A individualização prevista no caput não exime os notários e os oficiais de registro de sua responsabilidade civil.

Art. 32. Os notários e os oficiais de registro estão sujeitos, pelas infrações que praticarem, assegurado amplo direito de defesa, às seguintes penas:

I - repreensão;

II - multa;

III - suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta;

IV - perda da delegação.

Os serviços de registro dedicam-se, precipuamente, ao assentamento de títulos de interesse privado ou público, para garantir oponibilidade a todos os terceiros, com a publicidade que lhe é inerente, garantindo, por definição legal, a segurança, a autenticidade e a eficácia dos atos da vida civil a que se refiram. (CENEVIVA, 2007, p. 24)

Seja na averbação de um casamento no imóvel registrado no RGI, seja na execução de um procedimento de alteração de nome no RCPN, o registrador atua preventivamente, sendo fundamental numa política pública de acesso à justiça. Ademais, há o procedimento de qualificação registral, em que o registrador faz uma análise do título antes do mesmo ser registrado. Leonardo Brandelli (2011) usa a expressão “profilaxia jurídica”, visto que o registrador só efetua o registro do título caso esteja de acordo com o ordenamento jurídico.

Já o notário, também conhecido como tabelião, atua como um consultor jurídico imparcial das partes. Walter Ceneviva (2007) ressalta a origem de ambos os termos, que hoje são sinônimos no contexto brasileiro:

O termo *tabelião* vem do latim *tabelione*, como variação oriunda de *tabellae*, ou seja, de pequenas tábuas nas quais os atos eram escritos. *tabelião* correspondia, na antiga Roma, ao que escrevia, passando, depois, a ter a dignidade de notário. *notário* vem do latim *notariu*, com o significado de *aquele que anota*, estendido, depois, para indicar pessoa com competência para recolher declarações testamentárias. Com a evolução, o termo veio a designar o profissional habilitado para receber declarações relativas a negócios entre vivos ou disposições sobre o patrimônio para após a morte, providos de fé pública. (CENEVIVA, 2007, p. 43)

Assim, como o registrador, o notário também tem uma função preventiva de litígios, visto que auxilia as partes na confecção dos instrumentos jurídicos próprios e de acordo com o ordenamento jurídico. Leonardo Brandelli (2011, p. 181) cita a expressão “magistratura cautelar”, ratificando a importância de tal função preventiva. Ademais, o notário tem fé pública que, segundo Brandelli, (2011, p. 156), é “a capacidade de tornar crível o que o notário declarar que ocorreu em sua presença”, o que gera presunção de veracidade. O mesmo autor ainda complementa:

No Brasil, o notário exerce o papel de autenticante e conselheiro pois, além de ter o poder de dar fé aos atos praticados sob o seu crivo, promove assistência jurídica, com vistas à segurança jurídica preventiva. (BRANDELLI, 2011, p. 99)

Ademais, na execução de uma política pública de acesso à justiça, visando a pacificação social, Celso Fernandes Campilongo (2014, p. 135) complementa que o notário é essencialmente um mediador. Seja na compra de um imóvel, na execução de um inventário ou no processo de cobrança de um título de crédito, o notário atua com imparcialidade,

intermediando as situações jurídicas a fim de que haja consenso e que também as partes tenham igualdade de condições.

Fato também a ser ressaltado, independentemente do tipo de serventia, é a imparcialidade dos notários e registradores, outro fato notório para um acesso à justiça mais eficiente e célere:

Ainda que as competências sejam diversas, cumpre observar que algumas atribuições decorrentes da característica de imparcialidade e neutralidade são comuns a ambos os profissionais, com o dever de assessoramento que inclui a mediação. O notário aconselha e aproxima as partes por ocasião de sua intervenção nos atos e negócios jurídicos. Os registradores também orientam o interessado para que o fato ou o título possa ter acesso à publicidade jurídica. (LOUREIRO, 2019, p. 64)

Ademais, notários e registradores atuam por provocação da parte interessada, aplicando-se o princípio da instância ou da rogação. Mas o Art. 110 da LRP prevê expressamente a atuação do registrador de ofício, no caso de retificação de registros por erro de grafia ou outros erros imputados ao próprio registrador. Por óbvio, não serão cobrados emolumentos para tanto.

Art. 110. O oficial retificará o registro, a averbação ou a anotação, de ofício ou a requerimento do interessado, mediante petição assinada pelo interessado, representante legal ou procurador, independentemente de prévia autorização judicial ou manifestação do Ministério Público, nos casos de:

I - erros que não exijam qualquer indagação para a constatação imediata de necessidade de sua correção;

II - erro na transposição dos elementos constantes em ordens e mandados judiciais, termos ou requerimentos, bem como outros títulos a serem registrados, averbados ou anotados, e o documento utilizado para a referida averbação e/ou retificação ficará arquivado no registro no cartório;

III - inexatidão da ordem cronológica e sucessiva referente à numeração do livro, da folha, da página, do termo, bem como da data do registro;

IV - ausência de indicação do Município relativo ao nascimento ou naturalidade do registrado, nas hipóteses em que existir descrição precisa do endereço do local do nascimento;

V - elevação de Distrito a Município ou alteração de suas nomenclaturas por força de lei.

Celso Fernandes Campilongo vem ainda corroborar o posicionamento em relação às funções notariais e registrais no tocante ao desenvolvimento atual das sociedades, considerando a sociedade contemporânea cada vez mais complexa e dinâmica.

É instituição que auxilia diretamente na organização da econômica (...). É mecanismo regulado, harmonicamente imposto e centralizado – agrega informações e indica o mecanismo pelo qual os riscos envolvidos em determinadas transações são mais bem computados e evitados do ponto de vista social, equalizando as ações individuais. (CAMPILONGO, 2014, p. 96)

Dessa forma, há muita assimetria de informação entre os diversos participantes dos negócios, sendo importante a função dos notários e registradores na proteção dos hipossuficientes. E tal proteção considera também a prevenção de futuros litígios ou a própria solução de litígios nos cartórios. Ademais, a regularização das operações traz segurança e previsibilidade nas relações, permitindo um maior desenvolvimento da sociedade.⁵⁴

Ressalta-se, ainda, que há Municípios do Brasil em que o único contato do cidadão comum com a justiça dá-se por meio do cartório. Quase metade dos Municípios brasileiros não são sedes de unidades da justiça estadual, sendo que há 2.654 comarcas para os 5.570 Municípios (incluindo Fernando de Noronha e Brasília). Embora 89,7% da população brasileira resida nos 47,6% dos Municípios brasileiros com sedes da justiça estadual⁵⁵, há cidades menores em que não há qualquer serviço judicial. Por mais que o Poder Judiciário tenha se informatizado nos últimos tempos e haja diversas facilidades para acesso remoto aos serviços judiciais, há dificuldades para este acesso, em especial aos mais vulneráveis.

Já na esfera extrajudicial, há previsão expressa no Estatuto dos notários e registradores (Lei nº 8.935/94) da existência de pelo menos uma serventia de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) em cada Município do Brasil, aumentando a capilaridade dos serviços⁵⁶, com um alcance importante que o Poder Judiciário ainda não tem. Apenas como ilustração, o Estado do Rio de Janeiro possui 92 Municípios, sendo que há comarcas da Justiça Estadual em apenas 81 Municípios, sendo que nos 11 Municípios em que não há

⁵⁴Não se pode furta da importância de regularização dos documentos para que a pessoa possa exercer plenamente a sua cidadania. Um imóvel regularizado, por exemplo, faz possível que se tenha um comprovante de residência, item fundamental para acesso a diversas políticas públicas, inclusive que pode facilitar o acesso a um emprego formal. Uma das funções do sistema jurídico é, também, proporcionar a diminuição dos chamados “custos de transação” que, nas palavras de Eduardo Goulart Pimenta e Henrique Avelino Rodrigues de Paula Lana, “significam: o custo para encontrar um interessado; custo para negociação, elaboração e discussão de contratos, contratação de advogado, obtenção de informações, custo para se fazer cumprir o contrato, etc.”. Algumas perguntas cuja resposta é assegurada pela participação do notário “Seria aquela pessoa realmente representante legal do mandante? Teria aquele fato realmente ocorrido.

Muitos doutrinadores defendam, ainda que a diminuição da informalidade das situações jurídicas gera riqueza para um povo e, conseqüentemente, melhora a sua qualidade de vida. Sebastian Galiani e Ernesto Schargrodsky apresentaram um trabalho sobre o resultado de pesquisas realizada sem 2003 a 2007 em um subúrbio de Buenos Aires, em um terreno ocupado em 1981. Três anos após a ocupação, o governo desapropriou o terreno, sendo que alguns aceitaram indenizações e outros foram discutir na justiça e continuaram na situação de posse. Os resultados mostraram que, os indenizados, investiram mais na própria moradia, edificando suas construções com concreto de boa qualidade. Tal estudo demonstrou, em partes, que a titulação formal trouxe melhorias para a vida cotidiana dos indivíduos que se sentiram mais seguros para investirem em sua família e moradia.

⁵⁵ Fonte: Justiça em Números edição 2022 – ano base 2021

⁵⁶ Art. 44. Verificada a absoluta impossibilidade de se prover, através de concurso público, a titularidade de serviço notarial ou de registro, por desinteresse ou inexistência de candidatos, o juízo competente proporá à autoridade competente a extinção do serviço e a anexação de suas atribuições ao serviço da mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo Município ou de Município contíguo.

§ 1º (Vetado).

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

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

comarca judicial, há pelo menos um RCPN. Por exemplo, um dos Municípios do Rio de Janeiro que não possui comarca judicial exclusiva é Italva⁵⁷, no norte fluminense, sendo que o Ofício Único extrajudicial de Italva cumula os serviços de RCPN com as demais atribuições notariais e registrais.

Por sua vez, o CNJ exerce um papel de aperfeiçoamento e organização do sistema notarial e registral brasileiro como um todo, emitindo normas gerais, por meio de Resoluções e de Provimentos, a fim de harmonizar a legislação, visto que regras específicas só podem ser aplicadas em situações locais (por exemplo, horários diferenciados de início e fim de funcionamento). A Resolução nº 20/2006 do CNJ, por exemplo, proíbe a contratação, por delegados extrajudiciais, de cônjuge, companheiro e parente na linha reta e na colateral, até terceiro grau, de magistrado que correicione o serviço; já o Provimento nº 18/2012 instituiu e regulamentou o funcionamento da Central Notarial de cartório Eletrônicos Compartilhados – CENSEC, enquanto o Provimento nº 46/2015 instituiu a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC. E o Provimento nº 89/2019 regulamentou diversos serviços eletrônicos, como o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI e o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC).

No tocante à execução da política pública de acesso à justiça, houve também regulamentação do CNJ por meio de diversos Provimentos. O Provimento nº 16 de 17/02/2012 regulamentou a recepção, pelos oficiais de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), de indicações de supostos pais e o reconhecimento voluntário de filhos perante os referidos registradores. Nesse contexto, Celso Campilongo ratifica a capacidade dos notários para tratar de formas alternativas de resolução de conflitos:

Assim, o notariado latino não apenas funciona como pilastra de estabilização de relações jurídicas, redução de custos de transação e fonte de produção de direitos, como revela automática - e, na verdade, antiga e tradicional – capacidade adaptativa para tratar das formas alternativas de solução de conflitos. (CAMPILONGO, 2014, p. 135)

⁵⁷ Conforme informações do Portal do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, a Comarca de Italva abrange também o Município de Cardoso Moreira. Disponível em:

<http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1038177/mapa-do-estado-comarcas.pdf/4802bf77-18aa-2c84-ac28-cc844a4a62e4>. Acesso em: 22 Dez. 2022.

Conforme informações do Portal Extrajudicial da Corregedoria Geral de Justiça do Rio de Janeiro, o OFÍCIO UNICO ITALVA é localizado na Avenida Coronel Luiz Salles 306, Loja 03, 05, 07 e 14, cujo delegatário responsável é senhor HUMBERTO TALLARICO MARTIN. Tal ofício único cumula as atribuições de Registro de Títulos e Documentos, das Pessoas Jurídicas, de Imóveis e Civil das Pessoas Naturais, Interdições e Tutelas; tabelião de Notas e Tabelionatos de Protesto de Títulos. Disponível em:

<http://www4.tjrj.jus.br/MapaExtrajudicial/mapa.aspx>. Acesso em: 22 Dez. 2022.

E as serventias vêm atuando de forma a desafogar o Poder Judiciário, em procedimentos de jurisdição voluntária. Segundo Loureiro (2020, p. 259), os notários são conhecidos como “magistrados da justiça preventiva”, dada a sua função preventiva de litígios. Enquanto a jurisdição tradicional busca a restauração de direitos já lesionados, tendo uma função restauradora, a jurisdição voluntária previne litígios. Fredie Didier Jr. (2016) ratifica que a jurisdição não é de exercício exclusivo do Poder Judiciário, e pode ser exercida por órgãos administrativos como Tribunais de Contas, Autarquias como o Conselho Administrativo de Direito Econômico (CADE), além de Tribunais Marítimos vinculados o Ministério do Exército.

Importante citar, ainda, que esse modelo de serventias extrajudiciais em procedimentos de jurisdição voluntária vem sendo utilizado em outros países. Na Espanha, a Lei nº 15/2015 – Lei de Jurisdição Voluntária⁵⁸ modificou o Código de Processo Civil Espanhol, com a desjudicialização de todos os expedientes que não afetem interesses de menores ou de pessoas que exijam proteção especial. Os notários espanhóis também praticam atividades de conciliação e podem processar inventários mesmo havendo testamentos. Importante frisar que o modelo notarial espanhol é tido como um dos mais avançados do mundo: um dos mais legítimos representantes da função notarial em seu estágio avançado de assessoramento jurídico imparcial dos agentes privados, cujo papel jurídico e social é enorme (BRANDELLI, 2011, p. 42).

Em Portugal, a Lei nº 23/2013⁵⁹ transferiu todos os inventários para os cartórios de notas, até mesmo em situações de falta de acordo. E vale ratificar que, tanto no Brasil como nesses dois exemplos, o Poder Judiciário continua sempre disponível para atuar nestes procedimentos, mesmo após conclusão na esfera extrajudicial.

Voltando ao caso brasileiro, foram editadas sucessivas normas que inseriram novas atribuições aos cartórios, incrementando a complexidade dos trabalhos e os tornando um polo de acesso à justiça. Mesmo antes da edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, houve alterações legislativas na desjudicialização de procedimentos, como a Lei Federal nº 8.951/1994 com a consignação em pagamento extrajudicial, com a inserção do § 1º no art. 890 do CPC/73, e a Lei Federal nº 9.514/1997 com a alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel. Houve também a Lei nº 10.931/2004, que ampliou a competência do registrador de

⁵⁸ ESPANHA. Ley 15/2015, de 2 de julho, de la Jurisdicción Voluntaria. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 3 jul. 2015. Disponível em:

<<https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/03/pdfs/BOE-A-2015-7391.pdf>>. Acesso em: 05 Nov. 2022.

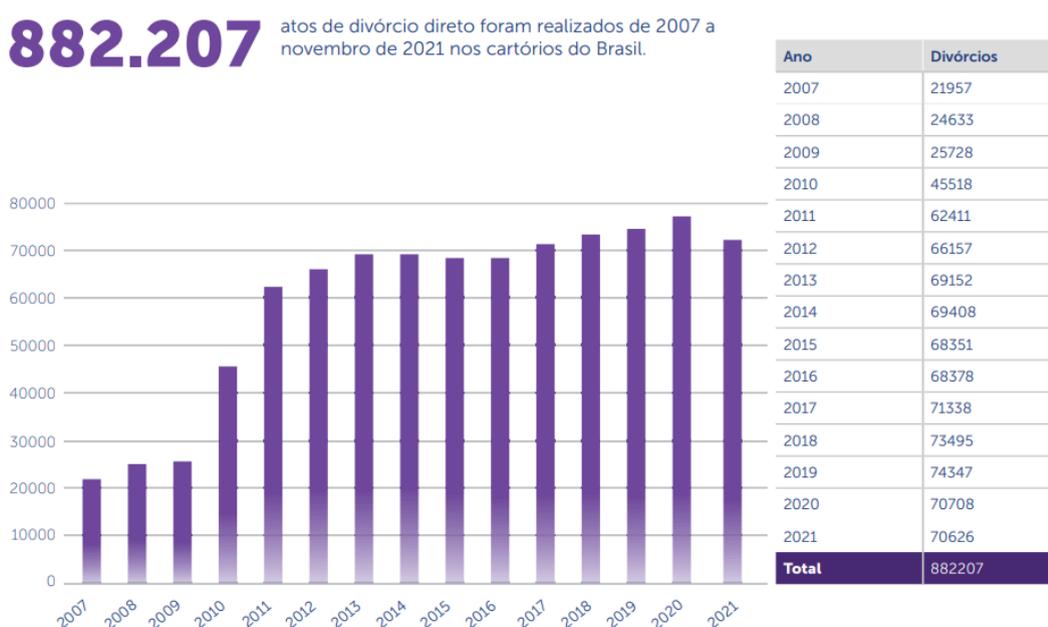
⁵⁹ PORTUGAL. Lei n.º 23/2013, de 05 de março. Regime Jurídico do Processo de Inventário. Diário da República, n. 45/2013, Série I. Lisboa, 05 mar. 2013.

Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/307407/>>. Acesso em: 05 Nov. 2022.

Imóveis nos casos de retificação, prevendo em seu artigo 213 que o registrador será responsável pelo procedimento administrativo e suas etapas (Art. 213, Lei nº 10.931/2004).

No entanto, no ano de 2007 houve um grande marco na inclusão dos cartórios como atores fundamentais no acesso à justiça. A Lei nº 11.441 acrescentou o artigo 1.124-A ao Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73), prescrevendo a possibilidade de divórcio⁶⁰ e inventário⁶¹ extrajudiciais, de modo a reduzir o tempo desses procedimentos e desafogar o Poder Judiciário. As Figuras 8 e 9 detalham a evolução dos números de divórcio e de inventário de 2007 até Novembro de 2021, totalizando 882.207 e 1,8 milhão de procedimentos, respectivamente, com a redução do prazo de conclusão em relação ao processo judicial de um ano para um dia e de dez anos para quinze dias, respectivamente⁶²:

Figura 8. Atos de divórcio realizados entre 2007 e novembro de 2021 nos cartórios do Brasil



Fonte: Associação de Notários e Registradores do Brasil - Cartório em Números - 3ª Edição de 2021 (adaptado pelo autor)

⁶⁰ Será lavrada escritura pública, com a obrigatória presença de advogado, sendo a Serventia Extrajudicial competente o Tabelionato de Notas, cuja escolha é livre pelas partes, conforme disposições do art 8º da Lei 8935/94: Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.

⁶¹ No caso do inventário, não é permitida a lavratura no caso de testamento, embora já haja decisões em sentido contrário. Também é necessária a presença de advogado para a lavratura da respectiva escritura pública.

⁶² Dados da ANOREG demonstram que desde 2007, quando foi instituída a Lei nº 11.441, os Tabelionatos de Notas já realizaram mais de 4,5 milhões de atos dessa natureza. Considerando, ainda, o Relatório Justiça em Números, de 2020, em que cada processo que entra no Judiciário custa em média R\$ 2.369,73 para o contribuinte, chega-se à conclusão de que o erário brasileiro economizou cerca de 10,6 bilhões de reais com a delegação deste serviço aos Tabelionatos de Notas.

Figura 9. Atos de inventários realizados entre 2007 e novembro de 2021 nos cartórios do Brasil



Fonte: Associação de Notários e Registradores do Brasil - Cartório em Números - 3ª Edição de 2021 (adaptado pelo autor)

Vale ressaltar que, embora a grande maioria dos serviços prestados pelas serventias independam de advogado, o legislador agiu com prudência para esses procedimentos, definindo a obrigatoriedade de advogado para a lavratura da escritura pública. Além disso, previu expressamente que os procedimentos executados no tabelionato não poderiam ter incapazes envolvidos. Importante frisar que os demais efeitos decorrentes do divórcio ou da separação também deverão ser lavrados na escritura pública, como eventuais alterações de nome, alimentos e partilha de bens.

No ano de 2008 houve a promulgação da Lei nº 11.790, que atuou no sentido de otimizar o procedimento de registro de nascimento após transcorrido o prazo legal, no lugar de residência do interessado. Já em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), trazido pela Lei nº 11.977, permitiu aos detentores do título de legitimação de posse registrada, após cinco anos, a conversão em propriedade, pela modalidade de usucapião, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Ainda em 2009, a Lei nº 12.100 permitiu ao Oficial corrigir os erros de imediata constatação, na própria serventia, ou mediante petição assinada pelo interessado, representante legal ou procurador, independentemente de pagamento de selos e taxas, após manifestação conclusiva do Ministério Público.

Porém, a partir de 2010, ano em que o CNJ exarou a Resolução nº 125, tal órgão passou a prever novas atribuições aos cartórios, formulando novas políticas públicas a fim de

otimizar o acesso à justiça. Importante citar que a possibilidade de o CNJ expedir atos regulamentares já fora analisada pelo STF, por meio da ADC 12/DF e da ADI 3367/DF, em que se concluiu que tais atos estão dentro de sua competência constitucional. Assim, tais atos têm força de norma nacional primária. E, além da já citada Resolução nº 125/2010, o CNJ passou a editar diversas normas com ações a fim de facilitar o acesso à justiça, com o Provimento nº 16 de 17/02/2012, que regulamentou a recepção, pelos oficiais de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), de indicações de supostos pais e o reconhecimento voluntário de filhos perante os referidos registradores. Já o Provimento nº 28 de 05/05/2013 regulamentou o registro tardio de nascimento. Nessa mesma seara, no ano de 2013, o CNJ exarou a Resolução nº 175/2013, que autorizou a execução de casamento homoafetivos, que passaram a seguir o procedimento regular de casamento já executado pelos RCPN.

Ademais, a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) trouxe previsões expressas de novas atribuições às serventias extrajudiciais. A consignação em pagamento extrajudicial (Art. 539, §§ 1º a 4º), a homologação do penhor legal extrajudicial (Art. 703, §2º), a divisão e demarcação de terras particulares extrajudicial (Art. 571), a dispensa de homologação, pelo Superior Tribunal de Justiça, de sentença estrangeira de separação e divórcio puros (Art. 961, §5º e Provimento nº 53/2016 do CNJ). Adicionalmente, o legislador demonstrou a importância das atividades extrajudiciais para o processo judicial ao prever a Ata Notarial como meio de prova típico (Art. 384), a possibilidade de averbação premonitória (Art. 828), o protesto de decisão judicial transitada em julgado (Art. 517) e a penhora de imóvel devidamente matriculado por termo nos autos (Art. 845, §1º).

Vale ressaltar, ainda, que os bons resultados da execução extrajudicial dos procedimentos de divórcio e inventário fez com o CPC/2015 reproduzisse a regra da Lei nº 11.441/2007, prevendo tais procedimentos nos Art. 733 e 610⁶³. Ainda em 2015, após o advento do CPC, houve a edição da Lei nº 13.112, que aumentou o prazo para que o pai possa registrar o nascimento de seu filho, de modo a igualar o prazo do pai ao da mãe. Em 2017, o

⁶³ Art. 733. O divórcio consensual, a separação consensual e a extinção consensual de união estável, não havendo nascituro ou filhos incapazes e observados os requisitos legais, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições de que trata o art. 731.

§ 1º A escritura não depende de homologação judicial e constitui título hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.

§ 2º O tabelião somente lavrará a escritura se os interessados estiverem assistidos por advogado ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

Art. 610. Havendo testamento ou interessado incapaz, proceder-se-á ao inventário judicial.

§ 1º Se todos forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.

§ 2º O tabelião somente lavrará a escritura pública se todas as partes interessadas estiverem assistidas por advogado ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

Provimento nº 63 do CNJ previu o reconhecimento de paternidade voluntária socioafetiva e o Provimento nº 65 estabeleceu diretrizes para o procedimento de usucapião extrajudicial⁶⁴. E, no de 2018, o CNJ editou o Provimento nº 73, que reconheceu o direito de alteração de nome e sexo no Registro de Nascimento, independentemente de autorização judicial, diretamente na serventia de RCPN.

O novo contexto mundial após a Pandemia de COVID-19 gerou necessidades de serviços digitalizados e com acesso remoto, sendo que os cartórios já disponibilizavam diversos serviços de forma eletrônica por meio da CENSEC (Central de cartório Compartilhados), como testamentos, procurações e escrituras públicas e da CENPROT (Central de Protestos), como protestos, certidões, quitação de dívidas. E demais avanços tecnológicos foram implantados com relativa rapidez, inclusive no tocante à segurança da informação com regramento específico por meio do Provimento nº 74/2018.

Ainda nesse contexto, no ano de 2022, foram inseridas diversas alterações na LRP por meio da Lei nº 14.382, com a criação do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) e algumas simplificações dos procedimentos de registros públicos. O SERP viabiliza o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos, permitindo a interconexão das serventias de Registros Públicos e a interoperabilidade das bases de dados. Assim, facilita-se o atendimento remoto aos usuários pela Internet e a integração das informações, gerando maior eficiência na prestação dos serviços.

Importante citar, ainda, que a mesma Lei nº 14.382 trouxe maior autonomia para o registrador no tocante ao nome da pessoa natural, como a simplificação no procedimento de alteração de nome pelo menos uma vez diretamente no RCPN, sem intervenção judicial⁶⁵. Tais decisões atuam no plexo de direitos de personalidade, sensíveis e protegidos constitucionalmente, e demonstram tendência e confiança total nas serventias extrajudiciais para atuar em tema tão sensível, ratificando o papel dos cartórios no acesso à justiça.

⁶⁴ Também conhecida como prescrição aquisitiva, a usucapião é a aquisição a propriedade a partir da posse por um determinado de tempo, dentre outros requisitos e classificações. O procedimento, que era exclusivamente judicial, passou a ser promovido perante o Cartório de Registro de Imóveis. O Código de Processo Civil de 2015 incorporou a usucapião extrajudicial à LRP em seu Art. 216-A.

⁶⁵ Art. 56. A pessoa registrada poderá, após ter atingido a maioridade civil, requerer pessoalmente e imotivadamente a alteração de seu prenome, independentemente de decisão judicial, e a alteração será averbada e publicada em meio eletrônico.

§ 1º A alteração imotivada de prenome poderá ser feita na via extrajudicial apenas 1 (uma) vez, e sua desconstituição dependerá de sentença judicial.

§ 2º A averbação de alteração de prenome conterà, obrigatoriamente, o prenome anterior, os números de documento de identidade, de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de passaporte e de título de eleitor do registrado, dados esses que deverão constar expressamente de todas as certidões solicitadas.

E, seguindo essa tendência, foi proposto projeto de Lei para a desjudicialização do procedimento de execução, o PL nº 6.204/2019⁶⁶, pela Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS). A Lei proposta disciplina a execução extrajudicial civil para cobrança de títulos executivos judiciais e extrajudiciais, atribuindo ao tabelião de Protesto o exercício das funções de agente de execução. Importante reproduzir alguns itens da Justificativa do referido projeto de Lei:

Para tanto, propõe-se que a função pública da execução dos títulos executivos seja “delegada” a um tabelião de protesto, que é um profissional devidamente concursado e remunerado de acordo com os emolumentos fixados por lei, cobrados via de regra do devedor ao final do procedimento executivo. Salienta-se que a fiscalização dos tabeliões de protesto já é realizada pelo Poder Judiciário – CNJ e corregedorias estaduais. A delegação, portanto, é o regime jurídico sugerido para que a desjudicialização da execução seja colocada em prática no Brasil, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal. Dentre os agentes delegados existentes no ordenamento jurídico, sugere-se que o tabelião de protesto tenha sua atribuição alargada, para que assuma também a realização das atividades executivas, uma vez que afeito aos títulos de crédito. Além disso, propõe-se a valorização do protesto como eficiente medida para o cabal cumprimento das obrigações

(...)

Vale lembrar que, de uma forma geral, a desjudicialização no Brasil em forma de delegação já é uma realidade exitosa, conforme verificado com a extrajudicialização da retificação do registro imobiliário (Lei nº 10.931/2004), do inventário, da separação e do divórcio (Lei nº 11.441/2007), da retificação de registro civil (Lei nº 13.484/2017) e da usucapião instituída pelo Código de Processo Civil (art. 1.071 - LRP, art. 216-A). Reforçando a participação efetiva dos cartórios extrajudiciais no contexto atual do fenômeno da simplificação das resoluções de conflitos, o CNJ baixou os seguintes Provimentos:

Provimento nº 67, de 26/03/2018, que dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil; Provimento nº 72, de 27 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil e, mais recentemente, o; Provimento nº 86, de 29 de agosto de 2019, que dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto.

Tal projeto de Lei continua em tramitação⁶⁷, e vem ratificar ainda mais a importância das serventias extrajudiciais na execução de uma política pública de acesso à justiça, além da consistência do modelo notarial e registral na complementação da função jurisdicional do Estado. Interessante frisar que, neste caso, o foco está na execução do processo em si que, na prática, faz com que o bem da vida seja realmente entregue a quem de direito. Esse ponto é fundamental para que haja efetividade de acesso à justiça, inclusive em processos judiciais

⁶⁶ BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei 6204 de 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8049470&ts=1671477943514&disposition=inline>>. Acesso em: 04 Set. 2022.

⁶⁷ Em 22 de Dezembro de 2022, o processo “continua a tramitar, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal”. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>>. (Item: “Tramitação”). Acesso em: 10 Jan. 2023.

que não sejam originários das serventias, ratificando a confiança do sistema de justiça brasileira como um todo no modelo extrajudicial.

Importante citar, ainda, que as serventias extrajudiciais devem garantir o devido processo legal. Embora tais serventias sejam importantes na execução mais célere de procedimentos, Flávia Hill detalha o conceito de devido processo legal extrajudicial, que deve ser composto pelos seguintes elementos mínimos: a) imparcialidade e independência; b) controle externo; c) publicidade; d) previsibilidade do procedimento; e) contraditório. (HILL, 2021b, p.2). As características citadas pela doutrinadora já foram exploradas, porém no caso do contraditório, vale ressaltar o procedimento de dúvida registral. Previsto no Art. 198 da LRP⁶⁸, após a qualificação realizada pelo registrador, no caso de negação de registro ou de exigência, o usuário pode questionar essa decisão, por meio de dúvida. E o registrador é quem suscita a dúvida, a pedido do interessado, e encaminha ao juiz corregedor. Embora envolva o juiz, trata-se de um procedimento administrativo, que ainda prevê a possibilidade de apelação caso o interessado discorde da decisão inicial. Importante citar a participação do Ministério Público nesse procedimento, no interesse da ordem pública. Nas palavras de Loureiro:

A legitimação do Ministério Público, que de qualquer sentença pode recorrer, ocorre no interesse da ordem pública da regularidade dos serviços, que são essenciais para publicidade, validade e eficácia dos negócios jurídicos. Esta intervenção é relevante notadamente porque o oficial suscitante não tem legitimidade para recorrer das decisões proferidas nos procedimentos de dúvida. Destarte, o órgão do Ministério Público com seus recursos, pode evitar que decisões conflitantes com a sistemática

⁶⁸ Art. 198. Se houver exigência a ser satisfeita, ela será indicada pelo oficial por escrito, dentro do prazo previsto no art. 188 desta Lei e de uma só vez, articuladamente, de forma clara e objetiva, com data, identificação e assinatura do oficial ou preposto responsável, para que:

V - o interessado possa satisfazê-la; ou (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

VI - caso não se conforme ou não seja possível cumprir a exigência, o interessado requeira que o título e a declaração de dúvida sejam remetidos ao juízo competente para dirimi-la. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 1º O procedimento da dúvida observará o seguinte: (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

I - no Protocolo, o oficial anotará, à margem da prenotação, a ocorrência da dúvida; (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

II - após certificar a prenotação e a suscitação da dúvida no título, o oficial rubricará todas as suas folhas; (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

III - em seguida, o oficial dará ciência dos termos da dúvida ao apresentante, fornecendo-lhe cópia da suscitação e notificando-o para impugná-la perante o juízo competente, no prazo de 15 (quinze) dias; e (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

IV - certificado o cumprimento do disposto no inciso III deste parágrafo, serão remetidos eletronicamente ao juízo competente as razões da dúvida e o título. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

Art. 199 - Se o interessado não impugnar a dúvida no prazo referido no item III do artigo anterior, será ela, ainda assim, julgada por sentença. (Renumerado do art. 202 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 200 - Impugnada a dúvida com os documentos que o interessado apresentar, será ouvido o Ministério Público, no prazo de dez dias.

Art. 201 - Se não forem requeridas diligências, o juiz proferirá decisão no prazo de quinze dias, com base nos elementos constantes dos autos. (Renumerado do art. 202 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 202 - Da sentença, poderão interpor apelação, com os efeitos devolutivo e suspensivo, o interessado, o Ministério Público e o terceiro prejudicado.

do registro sejam cumpridas, mediante a cassação, pelo órgão do segundo grau, de sentenças contrárias às normas e princípios registrais. (LOUREIRO, 2019, p. 703)

Ressalta-se que não há previsão legal para o procedimento de dúvida registral para os Tabeliães, até porque tais profissionais raramente tomam algum tipo de decisão. O registrador, por exemplo, pode negar o registro de um imóvel, ou negar o registro de um nome que julgue vexatório. Mesmo assim, o próprio princípio do acesso à justiça (Inciso XXXV do Art. 5º da CF/88) prevê que qualquer lesão ou ameaça a direito possa ser apreciada pelo Poder Judiciário, inclusive proveniente de algum ato notarial ou registral. E até a própria decisão do juiz corregedor no tocante à dúvida registral poderá ser questionada na via judicial por processo próprio.

Insta-se frisar, por fim, que ainda há poucos canais de reclamação para os usuários finais, por mais que as Corregedorias de Justiça dos Estados atuem fortemente na fiscalização dos serviços⁶⁹. No caso de uma prestação ruim de serviço, muitos usuários ainda não conseguem alguma forma de reclamar, até porque o órgão fiscalizador é o próprio Poder Judiciário e muitas vezes o usuário do cartório está justamente procurando a serventia para não ter que recorrer ao Poder Judiciário. No caso do Estado do Rio de Janeiro, a Cartilha dos cartório Notariais e Registrais, com as dúvidas frequentes, traz uma orientação quanto a reclamações, mas que ainda não parece ser suficiente dado o volume e a capilaridade dos serviços, além da própria diversidade de usuários:

Onde fazer as reclamações? Qualquer reclamação quanto à forma do atendimento deve ser levada primeiramente para o Delegatário. Depois, se você continuar insatisfeito, deve procurar o Setor de Fiscalização e Disciplina do Núcleo Regional da Corregedoria mais próximo de você. Os telefones dos Núcleos Regionais estão listados ao final desta cartilha. Você também pode encontrá-los na página da Corregedoria.⁷⁰

O exposto nesta Seção vem comprovar que houve um incremento da complexidade dos trabalhos das serventias extrajudiciais, que passaram a ser executores de uma política

⁶⁹ O Regimento Interno do CNJ traz atribuições de fiscalização das serventias, por meio da Corregedoria Nacional de Justiça, que pode fazer correções e inspeções nos serviços:

Art. 48. A Corregedoria Nacional de Justiça poderá realizar inspeções para apuração de fatos relacionados ao conhecimento e à verificação do funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, havendo ou não evidências de irregularidade. Parágrafo único. As inspeções poderão ser realizadas rotineiramente ou a qualquer tempo por iniciativa da Corregedoria Nacional de Justiça, por proposição de qualquer Conselheiro ou a requerimento de autoridade pública, sem prejuízo da atuação disciplinar e correicional dos Tribunais.

Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/01/Regimento-Interno-CNJ_2021-29-01_WEB.pdf>. Acesso em: 05 Out. 2022.

⁷⁰ Disponível no Portal Extrajudicial do TJ-RJ: <<https://www4.tjrj.jus.br/Portal-Extrajudicial/cartilha.aspx>>. Acesso em: 17 Nov. 2022.

pública de acesso à justiça, ratificando o modelo de justiça multiportas. Sob forte correição das corregedorias, aliado a prazos exíguos para cumprimento de suas atribuições, os notários e registradores contribuem para uma justiça mais célere e eficiente, sendo relevantes numa política pública de acesso à justiça. E, na formulação dessa política pública, inaugurada pela Resolução 125/2010, o CNJ vem concentrando novas delegações de procedimentos por meio de Provimentos e de Resoluções. Para tanto, a próxima Seção dedica-se a detalhar as principais atribuições das serventias de RCPN, com a sua nova denominação como Ofício de Cidadania.

2.2. Ofícios da Cidadania

O RCPN é um mecanismo de publicidade que permite a qualquer interessado conhecer o estado da pessoa natural, dada a relevância dessas informações para a sociedade. Conforme explicitado nos itens anteriores, o registrador é o profissional que visa dar publicidade de determinados fatos e situações jurídicas de especial relevância. E o RCPN é a serventia em que o elemento central é a pessoa natural que, segundo Loureiro (2019, p. 148), é o ser humano, sujeito de direito, que possui personalidade jurídica⁷¹.

Tendo origem na igreja católica, o RCPN desvinculou-se da igreja no ano de 1861⁷². Tal fato é considerado um grande passo para a laicização do Estado brasileiro, que fora efetivamente concluída com a Constituição de 1891. Assim, tal serventia está intrinsecamente ligada à cidadania e a direitos fundamentais dos cidadãos, além de ser fundamental na execução de uma política pública de acesso à justiça, visto que houve delegação de procedimentos anteriormente judiciais para o RCPN, como o reconhecimento voluntário de paternidade.

⁷¹ Segundo o Art. 2º do Código Civil, a personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida. E, de acordo com o Art. 6º, a personalidade se extingue com a morte.

⁷² Durante todo o período colonial, as funções de registro eram da Igreja, que guardava todo o histórico da população, em virtude das Ordenações do Reino, que viam essa instituição como braço do Estado português. Somente com o Decreto n.º 1.144, de 11 de setembro de 1861, é que foi criado um sistema de registros para indivíduos não católicos. A primeira lei que regulamentava o Cartório de Registro Civil foi aprovada por meio do Decreto-lei n.º 5.604 de 25 de abril de 1874, normatizando as atividades dos Cartórios de Registro Civil do Brasil, bem como os registros de nascimento, casamento e óbito. Mas foi apenas com o Decreto 9.866 de 1888 que houve a universalização do Registro Civil, tornando os atos de registro de nascimento, casamento e óbito obrigatórios perante o Estado. Posteriormente, o Código Civil de 1916 disciplinou os registros em seu Artigo 12: Art. 12. Serão inscritos em registro público: I. Os nascimentos, casamentos e óbitos. II. A emancipação por outorga do pai ou mãe, ou por sentença do juiz (art. 9, Parágrafo único, n. 1). III. A interdição dos loucos, dos surdos-mudos e dos pródigos. IV. A sentença declaratória da ausência. Entretanto havia muita legislação esparsa que fora condensada somente com a LRP em 1973, que entrou em vigência apenas em 1976. (Art. 288 - Art. 298 - Esta Lei entrará em vigor no dia 1º de janeiro 1976.)

Nessa serventia extrajudicial são registrados os principais eventos de onde deriva o estado das pessoas, como nascimento, casamento e morte⁷³. E tais registros são dotados de fé pública, fazendo prova contra todos, o chamado efeito *erga omnes*. Ademais, possuem presunção de veracidade, sendo modos de prova pré-constituída. O RCPN além de registrar, zela pela segurança dessas informações, permitindo à população buscar esclarecimentos e incorporar direitos para as práticas da vida civil.

Assim, o RCPN atua nos momentos fundamentais da vida do indivíduo, sendo responsável pela publicização da situação jurídica da pessoa natural. O estado da pessoa é a posição jurídica de uma dada pessoa na sociedade e qual pertence, estabelecida por suas qualidades, atributos e até mesmo pelo papel que exerce no grupo social em dado momento (LOUREIRO, 2019. p. 150). Assim, o estado pode ser determinado pelo seu nascimento, nacionalidade e família.

Ademais, o estado patológico também pode implicar em reflexos jurídicos. Por exemplo, alguma moléstia ou problema que prejudique a participação dessa pessoa em igualdade de condições com os demais membros deve ser publicizada para que tal pessoa não seja prejudicada. Tem-se, ainda, o estado político, que se relaciona com nacionalidade, cidadania e naturalização: por exemplo, ser brasileiro nato ou naturalizado gera reflexos em

⁷³ O rol de atos do RCPN está previsto no Art. 29 da LRP:

Art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais:

I - os nascimentos;

II - os casamentos; (Regulamento) (Regulamento)

III - os óbitos; (Regulamento) (Regulamento)

IV - as emancipações;

V - as interdições;

VI - as sentenças declaratórias de ausência;

VII - as opções de nacionalidade;

VIII - as sentenças que deferirem a legitimação adotiva.

§ 1º Serão averbados:

a) as sentenças que decidirem a nulidade ou anulação do casamento, o desquite e o restabelecimento da sociedade conjugal;

b) as sentenças que julgarem ilegítimos os filhos concebidos na constância do casamento e as que declararem a filiação legítima;

c) os casamentos de que resultar a legitimação de filhos havidos ou concebidos anteriormente;

d) os atos judiciais ou extrajudiciais de reconhecimento de filhos ilegítimos;

e) as escrituras de adoção e os atos que a dissolverem;

f) as alterações ou abreviaturas de nomes.

O Código Civil, em seus Art. 9º e 10, também trouxe previsões de registro e averbações em registro público:

Art. 9º Serão registrados em registro público:

I - os nascimentos, casamentos e óbitos;

II - a emancipação por outorga dos pais ou por sentença do juiz;

III - a interdição por incapacidade absoluta ou relativa;

IV - a sentença declaratória de ausência e de morte presumida.

Art. 10. Far-se-á averbação em registro público:

I - das sentenças que decretarem a nulidade ou anulação do casamento, o divórcio, a separação judicial e o restabelecimento da sociedade conjugal;

II - dos atos judiciais ou extrajudiciais que declararem ou reconhecerem a filiação;

situações específicas como, por exemplo, ocupar alguns cargos públicos que são exclusivos para brasileiros natos.⁷⁴ A publicização de tais condições está intrinsecamente relacionado com a prevenção de conflitos, em especial, por meio da proteção de hipossuficientes.

E a existência de pelo menos um RCPN em cada Município torna-se fundamental para a proteção de direitos fundamentais, principalmente dos mais vulneráveis. Com 5.570 Municípios no ano de 2023, segundo o IBGE, há 7.743 cartórios de RCPN por todo o Brasil segundo o Portal de Transparência do Registro Civil⁷⁵. Tal portal, foi uma iniciativa da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN) para dar publicidade aos dados dos RCPN. E conceder acesso a informações tão importantes é um alicerce da própria sociedade democrática.

Importante citar que, assim como os registradores de Imóveis, os registradores Cíveis das Pessoas naturais submetem-se às normais locais para a definição das áreas de atuação. Assim, para efeitos registrares, a circunscrição é a área determinada em lei e atribuída ao Registro de Imóveis e ao Civil das Pessoas Naturais (CENEVIVA, 2007 p. 141). Por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 6.142 de 4 de Janeiro de 2012 previu limite de atuação dos RCPN. No Município do Rio de Janeiro, há 16 serventias de RCPN espalhadas pelo território municipal⁷⁶, sendo que o 2º RCPN abrange a região de Santa Cruz e Guaratiba, enquanto o 8º RCPN abrange a região da Tijuca.

⁷⁴Art. 12 (...) § 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição. § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos: I - de Presidente e Vice-Presidente da República; II - de Presidente da Câmara dos Deputados; III - de Presidente do Senado Federal; IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal; V - da carreira diplomática; VI - de oficial das Forças Armadas. VII - de Ministro de Estado da Defesa.

Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: (...) VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

⁷⁵ Disponível em: <<https://transparencia.registrocivil.org.br/inicio>>. Acesso em: 27 Jun. 2022.

⁷⁶ Fonte: Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Portal Extrajudicial). Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/MapaExtrajudicial/mapa.aspx>>. Acesso em: 27 Jun. 2022.

O registro de nascimento⁷⁷ é considerado direito humano fundamental por normativas internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966 (art. 24 parágrafo 2º) e a Convenção para os Direitos da Criança (Art. 7º). E a certidão de nascimento é documento fundamental para que a pessoa possa exercer a sua cidadania, sendo o primeiro documento da pessoa natural, sem o qual não é possível obter os demais documentos. Como regra geral, o registro de nascimento deve ser providenciado no prazo de quinze dias, sendo tal prazo de até três meses para os locais distantes mais de trinta quilômetros do cartório. No caso de o registro ser efetuado pela mãe, o prazo será de sessenta dias, tempo necessário para que ela se recupere do parto com segurança. Conforme Loureiro (2019, p. 220), aplica-se a circunscrição para o registro de nascimento que, dentro do prazo legal, poderá ser feito no cartório do local do nascimento ou da residência dos pais e, após o prazo legal, só poderá ser realizado no cartório da residência do registrando.

O principal efeito jurídico do nascimento com vida é a aquisição da personalidade, (Art. 2º do Código Civil). Importante citar ainda, que personalidade é diferente de capacidade, que é aptidão para realizar os atos da vida civil. Tanto os absolutamente como os relativamente incapazes não deixam de ser titulares de direitos, apenas não podem exercê-los. Assim, o momento adquirido da personalidade civil é de extrema importância para a pessoa natural, atribuindo a condição de pessoa que goza de aptidão para ser sujeito de direitos. E o registro de nascimento tem efeito declaratório desta aptidão, sendo fundamental para a segurança da sociedade, visto que o registro dá publicidade aos atributos da pessoa natural.

Importante citar, ainda, que, em 2014, o Brasil erradicou o índice de crianças sem registro de nascimento⁷⁸, tendo atingido a marca histórica de 1% de sub registro no ano do nascimento ou até o fim do terceiro mês do ano seguinte, de acordo com o estudo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em novembro de 2015. Neste contexto, Edna Raquel Hogemann esclarece:

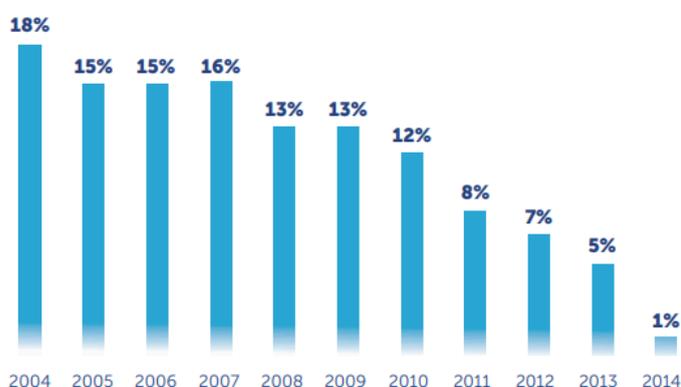
⁷⁷ Importante detalhar os conceitos básicos que, de alguma forma, não foram tecnicamente reproduzidos pelo legislador e podem trazer dúvidas quanto aos seus efeitos jurídicos, com a diferenciação entre assento, registro e certidão. O assento é o próprio livro em que são realizados os atos de registro, sendo os livros os locais onde são realizados os registros, que podem ser físicos e armazenados nas Serventias, embora já haja muitos deles em formato totalmente eletrônico (Art. 33. da LRP). Já o traslado seria a primeira via do documento obtida a partir do que está registrado no Livro, por exemplo, a primeira via do registro de nascimento que fora efetuado no respectivo livro (no caso, o Livro A). Por fim, as certidões seriam as demais cópias das informações presentes no respectivo livro, sendo que há modalidades como a de inteiro teor, que traz a integralidade das informações presentes no assento, a de breve relatório, que traz algumas informações de forma padronizada, e a por quesito, que traz apenas alguns quesitos do assento.

⁷⁸ Apenas como ordem de grandeza, de janeiro de 2002 a 30 de novembro de 2021, um total de 57.055.540 recém-nascidos tiveram a certidão de nascimento emitida em Cartórios de Registro Civil do país, de acordo com o IBGE (2002 a 2019) e a CRC Nacional (2020 a 2021).

O registro civil de nascimento inegavelmente desempenha um papel estratégico como fator de expressão relacionado à cidadania. Os registros públicos de nascimentos, realizados nas serventias de pessoas naturais, são os documentos que conferem aos brasileiros a formularização de sua existência para o Estado e a sociedade em geral. (HOGEMANN, 2009, p. 11)

O índice de sub registro atingido em 2014 pelo Brasil supera em larga escala a marca de 5% estipulada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como percentual aceitável. A Figura 10 mostra a evolução desse índice no Brasil, que estava em 18% no ano de 2004:

Figura 10. Evolução do percentual de crianças sem registro de nascimento no Brasil



Fonte: Associação de Notários e Registradores do Brasil - Cartório em Números - 3ª Edição de 2021 (adaptado pelo autor)

Uma das ações do CNJ nesse sentido, comprovando mais uma vez o seu papel indutor de políticas públicas, foi a edição do Provimento nº 13 no ano de 2010, com diversas previsões para a redução desses índices, autorizando a execução de registros diretamente em hospitais e maternidades a fim de evitar o deslocamento dos pais até o cartório. Neste caso, um preposto da serventia permanece nas unidades e procede com a recepção dos dados necessários ao registro de nascimento. Dados da ANOREG comprovam que, desde a publicação do Provimento nº 13 de 2010 até Novembro de 2022, houve um total de 1.876.905 registros de nascimentos realizados diretamente em hospitais e em maternidades.

Vale citar, ainda, a relevância do RCPN para os demais atos da vida civil. Além do casamento, que traz reflexos patrimoniais importantes e pode gerar prejuízos a outras pessoas, o óbito é um fato relevante na vida jurídica, com diversos efeitos. Ademais, a personalidade jurídica da pessoa natural encerra-se com a morte, sendo que o falecido não é mais sujeito de direitos e de obrigações, tendo o seu poder familiar extinto, o seu vínculo matrimonial

dissolvido e os seus contratos personalíssimos encerrados. E o registro de óbito⁷⁹ é fundamental para garantir segurança e evitar fraudes, sendo um ato relevante do RCPN e expresso no Art. 77 da LRP:

Art. 77. Nenhum sepultamento será feito sem certidão do oficial de registro do lugar do falecimento ou do lugar de residência do de cujus, quando o falecimento ocorrer em local diverso do seu domicílio, extraída após a lavratura do assento de óbito, em vista do atestado de médico, se houver no lugar, ou em caso contrário, de duas pessoas qualificadas que tiverem presenciado ou verificado a morte.

Outros atos que afetam as pessoas naturais são a emancipação, a interdição e a ausência. Com a emancipação, os menores passam a ter capacidade civil, sendo uma das formas a concessão pelos pais, mediante instrumento público, fato que deverá ser anotado no registro de nascimento do emancipado. As demais formas estão expressas no Art. 5º do Código Civil⁸⁰. Já a interdição ocorre nos casos em que há algum tipo de incapacidade da pessoa natural⁸¹, em que há o instituto da curatela, previsto nos Art. 1.767 a 1.783 do Código Civil. Vale ressaltar que foi criada a tomada de decisão apoiada, em que a situação de deficiência por si só não gera a necessidade de interdição. Assim caso a pessoa com deficiência manifeste vontade, ela é plenamente capaz, valendo-se da faculdade de nomeação de duas pessoas de confiança para lhe apoiar em decisões importantes⁸². Tais institutos são exemplos de anotações⁸³ no assento de nascimento, porém sendo objeto de registro no Livro

⁷⁹ Apenas como ordem de grandeza, os RCPN do país registraram 22.478.085 óbitos, de 2002 a 2021, segundo dados catalogados pelo IBGE e pelo Portal da Transparência do Registro Civil. Além da morte natural, há também a morte presumida, que pode ser com declaração de ausência, registrada no Livro E: a ausência ocorre quando alguma pessoa desaparece sem deixar pistas, não sendo possível identificar se a mesma ainda está viva, sendo que o Ministério Público ou qualquer interessado poderão requerer a ausência de uma pessoa. Mais detalhes estão expressos nos Art. 22 a 36 do Código Civil.

⁸⁰ Art. 5º A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil. Parágrafo único. Cessará, para os menores, a incapacidade:

I - pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; II - pelo casamento; III - pelo exercício de emprego público efetivo; IV - pela colação de grau em curso de ensino superior; V - pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria.

⁸¹ Art. 1.767. Estão sujeitos a curatela: I - aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade II - [\(Revogado\)](#); [\(Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#) III - os ébrios habituais e os viciados em tóxico; IV - [\(Revogado\)](#); V - os pródigos.

⁸² Art. 1.783-A. A tomada de decisão apoiada é o processo pelo qual a pessoa com deficiência elege pelo menos 2 (duas) pessoas idôneas, com as quais mantenha vínculos e que gozem de sua confiança, para prestar-lhe apoio na tomada de decisão sobre atos da vida civil, fornecendo-lhes os elementos e informações necessários para que possa exercer sua capacidade.

⁸³ Todos os acontecimentos que são levados ao RCPN são realizados por meio do registro *latu sensu*, o que abrange o registro *strictu sensu*, representado pela averbação e pela anotação. Assim, o registro *strictu sensu* é o ato efetuado pelo registrador quando cria o assento, ou seja, quando lança as informações essenciais do assento no livro. A averbação ocorre quando há alguma modificação posterior no assento como, por exemplo, a averbação do divórcio: o assento de casamento é criado com o ato do casamento, em que é feito o registro após todos os trâmites legais do procedimento; quando há o divórcio, o assento de casamento receberá uma averbação desse ato. Por fim, também há anotações, que seriam notificações não modificativas no assento como, por exemplo, na emancipação em que tal ato é anotado no assento de nascimento do emancipado.

E, que só existe no cartório do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada comarca. Tais previsões estão nos Art. 89, 92 e 94 da LRP:

Art. 89. No cartório do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada comarca serão registrados, em livro especial, as sentenças de emancipação, bem como os atos dos pais que a concederem, em relação aos menores nela domiciliados. (...)

Art. 92. As interdições serão registradas no mesmo cartório e no mesmo livro de que trata o artigo 89, salvo a hipótese prevista na parte final do parágrafo único do artigo 33, declarando-se (...)

Art. 94. O registro das sentenças declaratórias de ausência, que nomearem curador, será feita no cartório do domicílio anterior do ausente, com as mesmas cautelas e efeitos do registro de interdição, declarando-se: (...)

Conforme já citado anteriormente, a relação entre acesso à justiça e cidadania é intrínseca e a Lei Federal nº 13.484/17 transformou os cartórios de RCPN em Ofícios da Cidadania. Tais serventias são fundamentais na execução de uma política pública de acesso à justiça, considerando ainda a concepção mais ampla de cidadania, que abrange muito mais do que exercer direitos políticos, sendo entendida como o próprio direito de possuir direitos, o que dá a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo (DALLARI, 1998, p. 14). E tal Lei veio ainda ampliar o escopo de atuação dessas serventias, com a possibilidade de emissão de outros documentos fundamentais para a pessoa natural. Foram adicionados dois parágrafos ao Art. 29 da LRP, com a possibilidade de convênios para a prestação de outros serviços:

Art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais: (...)

§ 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas. [\(Incluído pela Lei nº 13.484, de 2017\)](#)

§ 4º O convênio referido no § 3º deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada.

A referida Lei fora contestada por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.855 do Distrito Federal, ajuizada pelo Partido Republicano do Brasil. O argumento central foi a reserva de iniciativa do Poder Judiciário para propor Leis sobre o tema de, além do questionamento de que algumas emendas durante o processo legislativo não teriam relação com o tema original da proposta. Em decisão liminar, a referida lei fora suspensa pelo Relator, Ministro Alexandre de Moraes.

Com a suspensão da Lei, o CNJ exarou o Provimento nº 66/2018, dispondo também sobre a prestação de novos serviços pelos RCPN. Tal Provimento foi suspenso durante o julgamento da citada ADI nº 5.855/DF até o julgamento final, em Abril de 2019. A alegação de vício de iniciativa fora superada justamente pela edição do Provimento nº 66, visto que a

Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do CNJ, tem competência regimental e constitucional para expedir atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro⁸⁴. Cita-se, ainda, que tal decisão declarou a nulidade parcial da citada lei, com redução de texto, da expressão “independe de homologação”, para assentar a necessidade de homologação dos convênios pelo Judiciário local.

O Provimento nº 66 já havia previsto que os órgãos de classe como a ANOREG firmassem os citados convênios, que ainda deveriam ser homologados pela Corregedoria Nacional de Justiça:

Art. 3º O convênio, credenciamento e matrícula com órgãos públicos para prestação de serviços de registro civil das pessoas naturais em âmbito nacional dependerão da homologação da Corregedoria Nacional de Justiça.

Parágrafo único. A ANOREG-BR ou a ARPEN-BRASIL formularão pedido de homologação à Corregedoria Nacional de Justiça via PJe.

O primeiro convênio foi celebrado com a Receita Federal do Brasil, permitindo a emissão e a alteração do CPF pelos cartórios de RCPN, com detalhes dos procedimentos na Instrução Normativa RFB nº 1.890/2019. A partir daí, o CPF começou a ser gerado juntamente com a certidão de nascimento, sendo desnecessária a emissão posterior de CPF pelas pessoas. Tal movimento gera redução de custos e de burocracia, além de aumentar a segurança. Para se ter uma ideia, até Dezembro de 2022, já tinham sido emitidos um total 16.169.401 CPFs gratuitamente junto às Certidões de Nascimento pelos cartórios de RCPN desde a celebração do citado convênio.

A possibilidade de geração de diversos documentos da pessoa natural num mesmo local vem facilitar a vida dos cidadãos, além de gerar maior segurança e reduzir custos. E essa facilitação está estritamente relacionada com o acesso à justiça e a promoção da igualdade. Nas palavras de Luiz Guilherme Loureiro, a promoção da igualdade material está intrinsicamente ligada com a identificação do estado particular de cada indivíduo e com a tutela de sua personalidade:

⁸⁴ O Regimento Interno do CNJ traz atribuições de melhorias na eficácia dos serviços das Serventias, por meio da Corregedoria Nacional de Justiça, que pode tomar medidas com vistas a uma boa prestação desses serviços: Art. 8º Compete ao Corregedor Nacional de Justiça, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

XX - promover de ofício, quando for o caso de urgência e relevância, ou propor ao Plenário, quaisquer medidas com vistas à eficácia e ao bom desempenho da atividade judiciária e dos serviços afetos às serventias e aos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro.

Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/01/Regimento-Interno-CNJ_2021-29-01_WEB.pdf>.

Acesso em: 05 Out. 2022.

Cabe ao Estado, por meio do Direito, a tutela da identidade e dos atributos dos indivíduos. Esta proteção não se limita à segurança do corpo e do espírito da pessoa humana, mas também ao livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade. Hoje, o princípio núcleo de proteção da ordem jurídica é a pessoa humana e, pelo fato desse ser humano ser revestido de personalidade própria, quando se tutela a pessoa, não se pode retirar do âmbito da proteção a personalidade, já que ambas estão relacionadas. (LOUREIRO, 2019, p.158)

Importante citar, ainda, que os direitos de personalidade são direitos próprios da pessoa em si (ou originários)⁸⁵, existentes por sua natureza, como ente humano, com o nascimento. Referem-se às suas projeções para o mundo exterior (a pessoa como ente moral e social, ou seja, em seu relacionamento com a sociedade) (BITTAR, 2000, p.10). Assim, tais direitos são essenciais à pessoa, tendo por base a dignidade da pessoa humana, que é fundamento básico da República Federativa do Brasil (Inciso III do Art. 1º da CF/88). Segundo Orlando Gomes:

Sob a denominação direitos da personalidade, compreendem-se direitos considerados essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana, que a doutrina moderna preconiza e disciplina, no corpo do Código Civil, como direitos absolutos. Destinam-se a resguardar a eminente dignidade da pessoa humana. (GOMES, 1979, p. 168)

Elemento individualizador da pessoa natural, a personalidade é o conjunto de características da pessoa. Assim, os direitos de personalidade têm conteúdo extrapatrimonial, são inalienáveis, perpétuos, personalíssimos e oponíveis *erga omnes*. Em suma, tais direitos são prerrogativas individuais que visam promover o homem pessoal e socialmente, em sua dignidade e cidadania.

E o direito geral de personalidade protege também a identidade de gênero, visto ser importante para a identidade individual e a percepção pessoal. E muitas pessoas não se identificam com o seu gênero de nascimento. Até 2018, não havia normatização da alteração do prenome em virtude de mudança de sexo no Brasil. Era necessária a ida ao Poder Judiciário para que o direito à identidade pessoal fosse assegurado. Porém, ao julgar a ADI nº 4.275/DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o direito de alteração de nome e sexo no registro de nascimento, independentemente de autorização judicial, diretamente no RCPN. Cita-se trecho do voto do Ministro Celso de Mello nesta decisão:

⁸⁵ A primeira classificação de direitos de personalidade foi feita por Orlando Gomes: direitos à integridade física (direito à vida e direito sobre o próprio corpo) e direitos à integridade moral (direito à honra, direito à liberdade, direito ao nome, direito moral, direito à imagem) (GOMES, 1998, p 153-154). Já Rubens Limongi França, corroborado por Maria Helena Diniz, dividiu os direitos de personalidade em três grandes categorias: direito à integridade intelectual (direito à liberdade de pensamento, direito de autor), física (direito à vida, ao corpo, aos alimentos) e moral (liberdade civil, política, religiosa, honra, imagem, identidade pessoal, segredo pessoal). (FRANÇA, 1998, p. 1029-1030)

Esta decisão – que torna efetivo o princípio da igualdade, que assegura respeito à liberdade pessoal e à autonomia individual, que confere primazia à dignidade da pessoa humana (..)

O exercício desse direito básico, que pode importar em modificação de aparência ou em alteração das funções corporais do transgênero, também legitima a possibilidade de retificação dos assentamentos registrai, com a consequente mudança do pronome e da imagem registrados em sua documentação pessoal. (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275/DF, Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 01/03/2018)

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já havia decidido pela possibilidade de alteração do nome do transexual operado para o apelido público e notório, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, por meio dos Recursos Especiais - REsp nº 737.993/MG e REsp nº 1.008.398/SP. Dando interpretação conforme a Constituição de 1988 e o Pacto de São José das Costa Rica ao Art. 58 de LRP, o STF ratificou o entendimento, frisando inclusive a desnecessidade de cirurgia ou tratamento hormonal:

Art. 58. O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios. (Redação dada pela Lei nº 9.708, de 1998) (Vide ADIN Nº 4.275).

Assim, tal decisão com a consequente edição do Provimento nº 73/2018 do CNJ vem ratificar, mais uma vez, a importância do RCPN como Ofício de Cidadania, principalmente na proteção de direitos de minorias que lutam por reconhecimento. O Direito não pode ser inerte às novas realidades sociais, sendo que o RCPN acompanha as mudanças de uma sociedade dinâmica e plural, buscando a concretização de direitos fundamentais. Dados da ANOREG de 2021 mostram 5.949 mudanças de nome e de gênero realizadas diretamente nos cartórios de RCPN do Brasil entre Junho de 2018 e Novembro de 2021.

Outra ação nesse mesmo sentido foi a possibilidade da realização de casamentos homoafetivos, em que houve a publicação da Resolução nº 175/2013 do CNJ com base em decisões judiciais, em especial os acórdãos prolatados em julgamentos da ADPF nº 132/RJ e da ADI 4 nº 277/DF do STF e do RESP nº 1.183.378/RS do STJ. Vale ressaltar dois trechos dos julgamentos:

Particularmente nos casos em que se trata de direitos de minorias é que incumbe à Corte Constitucional operar como instância contramajoritária, na guarda dos direitos fundamentais plasmados na Carta Magna em face da ação da maioria ou, como no caso em testilha, para impor a ação do Poder Público na promoção desses direitos. (STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132/RJ, Relator: Min. Ayres Britto. Data de Julgamento: 05/05/2011)

Bobbio afirmou, na década de oitenta do séc. XX, que a época não era de conquistar novos direitos, mas tornar efetivos os direitos conquistados. (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.277/DF, Voto Min. Carmen Lucia. Data de Julgamento: 05/05/2011)

Nesse cenário, em regra é o Poder Judiciário - e não o Legislativo - que exerce um papel contramajoritário e protetivo de especialíssima importância, exatamente por não ser comprometido com as maiorias votantes, mas apenas com a lei e com a Constituição, sempre em vista a proteção dos direitos humanos fundamentais, sejam eles das minorias, sejam das maiorias. Dessa forma, ao contrário do que pensam os críticos, a democracia se fortalece, porquanto esta se reafirma como forma de governo, não das maiorias ocasionais, mas de todos. (STJ, Recurso Especial 1.183.378/RS, Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Data de Julgamento: 25/10/2011)

Percebe-se em todos os votos a questão de proteção de minorias e a efetivação de novos direitos. E isso ratifica a confiança nos serviços extrajudiciais, dada a possibilidade de execução de procedimento tão relevante para a sociedade, diretamente nos Ofícios de Cidadania. Desde a publicação da citada Resolução até o ano de Novembro de 2021, já foram realizados 66.514 mil casamentos homoafetivos no Brasil.

Outro ponto fundamental que vem ratificar a importância dessas serventias no acesso à justiça são as gratuidades⁸⁶. Didier Jr. ratifica o quanto é fundamental que o Estado auxilie os hipossuficientes com a gratuidade e o acesso à justiça:

Antes de colocar os necessitados em situação material de igualdade, no processo, urge fornecer-lhes meios mínimos para ingressar na Justiça, sem embargo da ulterior necessidade de recursos e armas técnicas, promovendo o equilíbrio concreto. Neste sentido, a gratuidade é essencial à garantia do acesso à justiça. (DIDIER JR, 2016, p. 20)

Assim, as gratuidades dos atos relativos ao nascimento e ao óbito já previstas na CF/88, no Inciso LXXVI do Art. 5º, direcionadas aos reconhecidamente pobres, foram estendidas aos demais cidadãos com a previsão do Art. 30 da LRP no ano de 1997:

Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.⁸⁷

⁸⁶ A primeira onda de acesso à justiça de Cappelletti e Garth, em 1965, fora denominada de assistência judiciária para os pobres, já confirmando naquela época a importância dessas gratuidades para o acesso à justiça. No Brasil, já nos anos 50 fora promulgada a Lei 1.060. No entanto, tal lei era omissa quanto ao alcance da gratuidade da justiça, e, portanto, cabia ao operador do direito fazer tal avaliação, o que gerava muitos problemas e distorções. O CPC/15 revogou muitos dos artigos da Lei 1.060/50, criando uma Seção específica para o tema - Seção IV - "Da Gratuidade da Justiça", pacificando diversos entendimentos, sendo mais uma ação importante do CPC/15 a fim de um acesso efetivo à justiça.

⁸⁷ Vale ressaltar que o legislador constitucional não foi tão preciso nos conceitos de "Registro" e "Certidão". Conforme já explicitado anteriormente, são atos diferentes: o assento é o lançamento dos dados no livro próprio da Serventia, sendo criado no primeiro registro, enquanto o traslado seria a primeira via desse registro e a certidão as demais cópias do assento. São atos diferentes, conforme pode-se deduzir do art. 9º do Código Civil:

Art. 9º Serão registrados em registro público: I - os nascimentos, casamentos e óbitos; II - a emancipação por outorga dos pais ou por sentença do juiz; III - a interdição por incapacidade absoluta ou relativa; IV - a sentença declaratória de ausência e de morte presumida.

Percebe-se que o artigo 9º definiu o ato de registro, enquanto as certidões estão previstas expressamente no art 217 do mesmo diploma legal, dando a mesma força probante às certidões extraídas pelo oficial de registro:

Ainda relacionado ao Registro Civil de Pessoas Naturais, a LRP estendeu a gratuidade de outras certidões somente aos reconhecidamente pobres. Dessa forma, uma certidão de casamento seria gratuita para um hipossuficiente, sendo cobrada apenas de quem não comprovasse a condição de pobreza⁸⁸:

Art. 1.512. O casamento é civil e gratuita a sua celebração.

Parágrafo único. A habilitação para o casamento, o registro e a primeira certidão serão isentos de selos, emolumentos e custas, para as pessoas cuja pobreza for declarada, sob as penas da lei.⁸⁹

A Tabela 1 traz um resumo das gratuidades do RCPN, sendo que os principais atos do nascimento, do casamento e do óbito estão isentos de emolumentos para os reconhecidamente pobres. E os registros e respectivas certidões de nascimento e de óbito são gratuitas para todos os brasileiros, independentemente de condição social.

Tabela 1. Comparativo entre as gratuidades do RCPN

Procedimentos do RCPN	Todos os cidadãos	Reconhecidamente pobres
Registro civil de nascimento	Gratuito	Gratuito
Primeira certidão de nascimento	Gratuita	Gratuita
Demais vias da certidão de nascimento		Gratuita
Casamento – habilitação		Gratuita
Casamento – celebração	Gratuita	Gratuita
Casamento – registro		Gratuito
Primeira certidão de casamento		Gratuita
Demais vias da certidão de casamento		Gratuita
Registro de óbito	Gratuito	Gratuito
Primeira certidão de óbito	Gratuita	Gratuita
Demais vias da certidão de óbito		Gratuita

Art. 217. Terão a mesma força probante os traslados e as certidões, extraídos por tabelião ou oficial de registro, de instrumentos ou documentos lançados em suas notas.

Porém, a previsão expressa da lei 6.015/73 em seu Art. 30 já considerou corretamente essa diferenciação, considerando “registro” de nascimento e “assento de óbito” atos separados das respectivas certidões, o que nos faz concluir que a gratuidade seria dos dois atos, tanto no nascimento, quanto no óbito.

⁸⁸ No caso específico do casamento, o processo envolve três fases: a habilitação, a celebração e o registro. Na primeira fase, são publicados os proclamas no cartório de registro civil da residência de um dos nubentes, sendo a habilitação concluída nos 90 dias posteriores – o objetivo da habilitação é verificar se não há algum impedimento para que os nubentes adquiram as núpcias. A partir da habilitação, será possível a celebração, que será sempre gratuita, conforme Art. 226 da CF/88. Ressalta-se que a gratuidade vale apenas para a celebração no próprio cartório de registro civil, sendo que celebrações em outros locais como em igrejas, por exemplo, poderão ser cobradas normalmente. Por fim, após a celebração, é feito o registro e poderá ser obtida a respectiva certidão. No caso dos reconhecidamente pobres, o legislador estendeu a gratuidade para todo o processo de casamento, no art. 1512 do Código Civil.

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

Art. 1.512. O casamento é civil e gratuita a sua celebração.

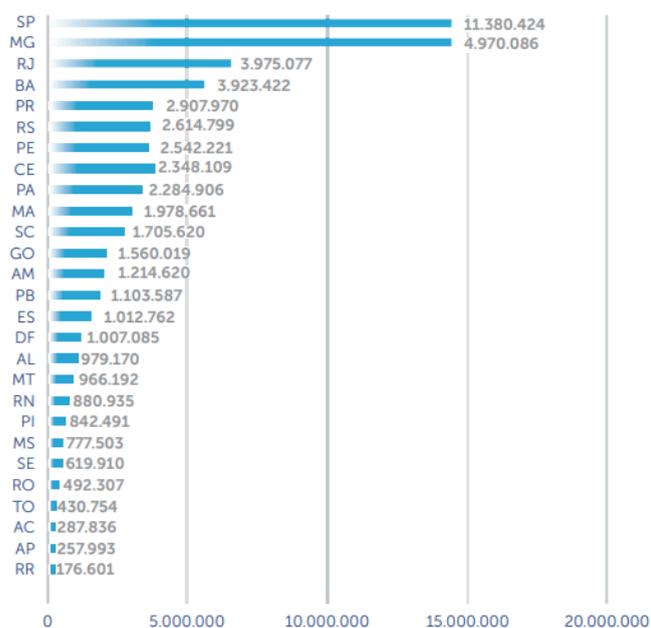
⁸⁹ BRASIL, Código Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 25 Mai. 2022.

Autoria própria

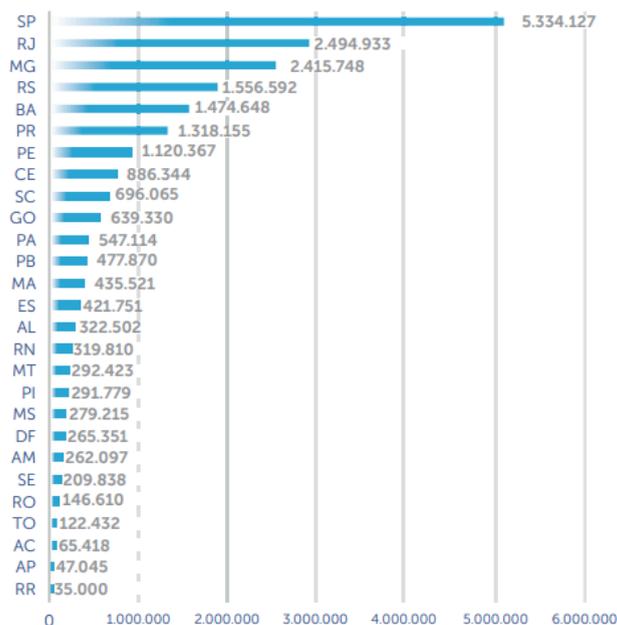
Apenas para se ter uma ideia, de Janeiro de 2003 até Novembro de 2021, foram realizados no Brasil 75.719.145 milhões de atos gratuitos de nascimentos e de óbitos. As Figuras 11 e 12 demonstram a execução desses atos para cada Unidade Federativa do Brasil:

Figura 11. Registros de nascimento gratuitos realizados no Brasil por unidade federativa entre 2003 e Novembro de 2021



Fonte: Associação de Notários e Registradores do Brasil - Cartório em Números - 3ª Edição de 2021 (adaptado pelo autor)

Figura 12. Registros de óbito gratuitos realizados no Brasil por unidade federativa entre 2003 e Novembro de 2021



Fonte: Associação de Notários e Registradores do Brasil - Cartório em Números - 3ª Edição de 2021 (adaptado pelo autor)

Importante citar que, dada a obrigatoriedade de existência de pelo menos 1 RCPN em cada Município do país, há grandes dificuldades de manutenção estrutural e financeira de algumas dessas serventias. Assim, o CNJ exarou o Provimento nº 81/2018, que dispôs sobre a renda mínima a ser assegurada ao RCPN. Tal Provimento delegou aos Tribunais de Justiça o estabelecimento de uma renda mínima, visando garantir a presença do serviço em toda sede municipal, visto que muitas vezes os emolumentos não são suficientes para a manutenção mínima da serventia.

No Estado do Rio de Janeiro foi criado o Fundo para a Compensação de Atos Gratuitos e Serventias Deficitárias (FUNARPEN/RJ) pela Lei Estadual nº 6.281/12. Tal fundo veio viabilizar o custeio dos atos praticados gratuitamente pelos RCPN do Estado, implantando um acréscimo de 4% sobre os emolumentos praticados por todas as serventias. E isso beneficia a população mais carente por meio da ampla disponibilização dos serviços gratuitos já prestados, sem inviabilizar o funcionamento pleno dos cartório de RCPN que serão reembolsados por tais atos. O gestor de tal fundo é o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Assim, tal serventia extrajudicial é de suma importância na execução da política pública de acesso à justiça, visto ser um poderoso instrumento de pacificação social, na medida em que previne o surgimento de diversos conflitos relacionado à identificação, à capacidade e ao estado civil e familiar das pessoas. E, dessa forma, outro procedimento relevante para a cidadania passou a ser executado diretamente no RCPN: o reconhecimento

voluntário de paternidade. Sendo uma das ações importantes dessa política pública de acesso à justiça, a execução do procedimento integralmente no RCPN objetivou simplificar e otimizar o reconhecimento de filhos. Tal tema será explorado no próximo Capítulo, que também trará o estudo de caso a fim de testar a hipótese desta Dissertação, a fim de verificar se os resultados de novas delegações de procedimentos à esfera extrajudicial estão realmente trazendo maior celeridade.

CAPÍTULO 3: ESTUDO DE CASO: O PROCEDIMENTO DE RECONHECIMENTO DE PATERNIDADE REALIZADO NO 2º CARTÓRIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO ANO DE 2021 (REGIÃO DE SANTA CRUZ)

Conforme descrito no Capítulo anterior, um dos principais efeitos do sistema registral é a oponibilidade *erga omnes* dos fatos inscritos nos assentos. Isso significa que os atos da vida civil, registrados, averbados e anotados nos respectivos livros do RCPN são modos de prova pré-constituídos. Um segundo efeito é a presunção de veracidade do registro, considerando a fé pública do registrador. Vale ressaltar, ainda, que os traslados e certidões extraídos pelos notários e registradores terão a mesma força probante dos documentos originais, conforme Art. 217 do Código Civil:

Art. 217. Terão a mesma força probante os traslados e as certidões, extraídos por tabelião ou oficial de registro, de instrumentos ou documentos lançados em suas notas.

O procedimento voluntário de reconhecimento de paternidade passou por importantes mudanças a fim de otimizar o seu prazo de conclusão, sendo possível a sua

execução integral na esfera extrajudicial a partir do Provimento nº 16/2012 do CNJ. Tal Provimento foi mais uma das ações decorrentes da política pública de acesso à justiça, com a participação das serventias extrajudiciais na execução desta política, em especial, as serventias de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), agora conhecidas como Ofícios da Cidadania. A escolha de tal procedimento para o presente estudo foi em decorrência da sua importância para a dignidade da pessoa humana. E uma simplificação de tal procedimento é fundamental ao acesso à justiça, principalmente aos mais vulneráveis, considerando ainda que o nome do pai pode trazer diversos reflexos para o filho reconhecido, inclusive em sua dignidade.

Na esfera judicial, o procedimento de reconhecimento de paternidade é de competência da justiça estadual e, no Estado do Rio de Janeiro, o Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado– CODJERJ (Lei nº 6.956/2015), que regula a administração e o funcionamento da justiça fluminense, determina, entre suas inúmeras deliberações, que tal procedimento é de competência das varas de família:

Art 43 - Compete aos juizes de direito, especialmente em matéria de família:

I - processar e julgar:

b) as ações de investigação de paternidade, cumuladas, ou não, com as de petição de herança;

Assim, no contexto de uma política pública de acesso à justiça, em que as serventias extrajudiciais passaram a ser executoras dessa política, foi realizado estudo de caso⁹⁰ a fim de comparar o prazo médio de conclusão do procedimento de reconhecimento voluntário de paternidade nas serventias extrajudiciais e no Poder Judiciário. A ideia é que tal estudo confirme ou não a hipótese de que os procedimentos delegados à esfera extrajudicial têm sido concluídos com maior celeridade, corroborando as ações tomadas no âmbito da política pública de acesso à justiça.

O espaço inicial foi o Município do Rio de Janeiro, mesmo espaço do programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO, considerando a relevância social desta pesquisa para o Município. O ano de 2021 foi considerado devido a uma recente mudança na metodologia dos dados judiciais que são divulgados anualmente pelo CNJ. No entanto, dada a não divulgação de todas as informações da esfera extrajudicial, o espaço inicial foi reduzido para a região do

⁹⁰ O estudo de caso tem origem na pesquisa médica e na pesquisa psicológica, com a análise de modo detalhado de um caso individual que explica a dinâmica e a patologia de uma doença dada. Com este procedimento se supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso. Além das áreas médica e psicológica, tornou-se uma das principais modalidades de pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. (VENTURA, 2007, p. 383)

2º RCPN, que abrange o bairro de Santa Cruz, sendo os dados da esfera judicial também reduzidos para as varas regionais de família da mesma região.

3.1. O procedimento de reconhecimento voluntário de paternidade

Segundo Tartuce (2014), a filiação é uma relação jurídica decorrente do parentesco por consanguinidade ou outra origem, notadamente entre ascendentes e descendentes de primeiro grau. Caio Mário Pereira assim se manifesta acerca do tema:

Nos estudos que envolvem a convivência familiar sobrepõe-se o binômio filiação-paternidade ou filiação-maternidade. Especificamente considerada, a filiação é a relação jurídica que liga o filho a seus pais. Estabelecendo-se entre pessoas das quais uma descende da outra é considerada como "filiação propriamente dita", quando visa o lado do filho; e, reversamente, encarada pelo lado do pai se chama "paternidade" e pelo da mãe "maternidade." (PEREIRA, 2009, p. 325)

A filiação, em resumo, resulta de uma relação entre pais e filhos. Ademais, a CF/88 consagrou o princípio da igualdade de filhos, no parágrafo 6º do Art. 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (...) § 6º Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

Antes do advento da Carta Política de 1988, havia distinção entre os filhos legítimos e ilegítimos, fato que não existe mais, inclusive ratificado no Art. 1.596 do Código Civil:

Art. 1.596. Os filhos, havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

Na atual conjuntura de igualdade, qualificações como filhos espúrios, incestuosos, adúlteros ou bastardos não são admitidas. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também ratificou este entendimento em seu Art. 20, a fim de garantir a isonomia entre os filhos:

Art. 20. Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

Dessa forma, a publicidade registral não pode ser interpretada de forma absoluta, devendo ser compatibilizada com o direito à privacidade e à intimidade previstos na Carta Magna. Ademais, a isonomia dos filhos também deve ser preservada neste caso, sendo que as informações da certidão de nascimento referentes ao tipo de filiação, natural ou biológica, está protegida justamente para manter a igualdade entre os filhos. Há também outras previsões no mesmo sentido, como a não publicação se houve mudança de sexo ou alteração de nome. Tais informações só podem ser disponibilizadas se a certidão for a pedido do próprio registrando ou do representante legal, ou por ordem judicial. Segundo Loureiro:

A possibilidade de requerimento de certidão de inteiro teor pelo próprio interessado, quando contiver informações de ordem personalíssima, resulta do direito fundamental ao conhecimento da própria origem, corolário do princípio da dignidade humana. (LOUREIRO, 2019, p. 163)

Importante frisar, ainda, que o reconhecimento natural de filho, logo após o nascimento, segue os prazos legais já citados para o registro de nascimento, quais sejam de quinze dias (extensível até três meses para os locais distantes mais de trinta quilômetros do cartório) ou de sessenta dias no caso de a declarante ser a mãe. Porém, caso o nome do pai não conste do registro, passa-se a falar em reconhecimento de paternidade. E o reconhecimento de filho possui uma grande carga psicológica, sendo para muitos a inserção do sobrenome do genitor algo que faltava para completar a sua existência. Assim, tal reconhecimento é um elemento fundamental para a dignidade da pessoa humana.

Ressalta-se que o nome é aspecto inerente da personalidade do indivíduo, sendo tal direito conferido ao indivíduo como forma de lhe garantir uma existência plena. Uma das hipóteses de alteração de nome é justamente o reconhecimento de filho. Além de elemento de individualização da pessoa humana, o nome é parte integrante da personalidade, tendo inclusive garantias de proteção, expressas no Capítulo II do Código Civil, Art. 16 a 19:

Art. 16. Toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome.

Art. 17. O nome da pessoa não pode ser empregado por outrem em publicações ou representações que a exponham ao desprezo público, ainda quando não haja intenção difamatória.

Art. 18. Sem autorização, não se pode usar o nome alheio em propaganda comercial.

Art. 19. O pseudônimo adotado para atividades lícitas goza da proteção que se dá ao nome.

Segundo Silva (2001, p. 21), o reconhecimento voluntário é o ato jurídico mediante o qual o pai assume a paternidade do filho; o reconhecimento forçado, ao revés, é ato de força do Estado, por meio do qual o juiz declara na sentença o autor filho do réu.

Independentemente do tipo de reconhecimento de paternidade, seja ele voluntário ou forçado, seus efeitos serão os mesmos, com as mesmas garantias, direitos e até as mesmas consequências.

O reconhecimento de filho é regulamentado pela Lei 8.560/92 (averiguação oficiosa de paternidade), pelo Código Civil e por Provimentos do CNJ, em especial os Provimentos nº 16/2012 e nº 63/2017. O Art. 1.690 do Código Civil traz diversas possibilidades de reconhecimento, que pode ser realizado inclusive por testamento:

Art. 1.609. O reconhecimento dos filhos havidos fora do casamento é irrevogável e será feito:

I - no registro do nascimento;

II - por escritura pública ou escrito particular, a ser arquivado em cartório;

III - por testamento, ainda que incidentalmente manifestado;

IV - por manifestação direta e expressa perante o juiz, ainda que o reconhecimento não haja sido o objeto único e principal do ato que o contém.

Parágrafo único. O reconhecimento pode preceder o nascimento do filho ou ser posterior ao seu falecimento, se ele deixar descendentes.

Porém, vale ressaltar que o próprio CNJ havia exarado, no ano de 2010, o Provimento nº 12, com ações para reduzir o número de filhos sem o respectivo nome do pai na certidão de nascimento, conhecido como “Pai Presente”. O CNJ identificou que o número de reconhecimentos de paternidade nos tribunais brasileiros era irrelevante⁹¹, e atuou a partir dos dados das crianças sem paternidade estabelecida, em parceria com o Ministério da Educação via Censo Escolar, fomentando o reconhecimento de paternidade que, à época, era somente judicial.

Os resultados dessa ação foram positivos, porém o CNJ identificou que tal processo era muito oneroso, considerando a sua execução integral na esfera judicial. Percebe-se, mais uma vez, a participação do CNJ no fomento a políticas públicas e, neste caso, atuando novamente no acesso à justiça. A partir desta constatação, o CNJ agiu a fim de melhorar a celeridade desse relevante procedimento. O Provimento nº 16/2012 simplificou o procedimento, permitindo a sua integral realização em qualquer cartório de RCPN do Brasil e sem necessidade de participação do Poder Judiciário. Tal Provimento cita expressamente o “Programa Pai Presente” em seus “Considerando”:

⁹¹ O censo escolar de 2009, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão do Ministério da Educação, revelou que, de um universo de 52.580.452 (cinquenta e dois milhões, quinhentos e oitenta mil, quatrocentos e cinquenta e dois) estudantes na Educação Básica, 4.869.363 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, trezentos e sessenta e três) eram pessoas para os quais não existia informação sobre o nome do pai. Disponível em:

<<https://www.cnj.jus.br/programa-pai-presente-completa-cinco-anos-e-se-consolida-no-pais/>>. Acesso em: 22 Dez. 2022.

CONSIDERANDO o alcance social e os alentadores resultados do chamado "Programa Pai Presente", instituído pelo Provimento nº 12, de 06 de agosto de 2010, desta Corregedoria Nacional de Justiça, para obtenção do reconhecimento da paternidade de alunos matriculados na rede de ensino;

A Lei nº 8.560/92, que regulamenta a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento, já previa o reconhecimento voluntário de paternidade, mas a escritura pública ou o documento particular necessitavam ser enviados para a apreciação do juiz, com vistas ao Ministério Público. Tal exigência não é mais presente no citado Provimento, conforme os seus Art. 6º e 7º:

Art. 6º. Sem prejuízo das demais modalidades legalmente previstas, o reconhecimento espontâneo de filho poderá ser feito perante Oficial de Registro de Pessoas Naturais, a qualquer tempo, por escrito particular, que será arquivado em cartório.

(...)

§ 2º. A fim de efetuar o reconhecimento, o interessado poderá, facultativamente, comparecer a Ofício de Registro de Pessoas Naturais diverso daquele em que lavrado o assento natalício do filho, apresentando cópia da certidão de nascimento deste, ou informando em qual serventia foi realizado o respectivo registro e fornecendo dados para inuidosa identificação do registrado.

Art. 7º. A averbação do reconhecimento de filho realizado sob a égide do presente Provimento será concretizada diretamente pelo Oficial da serventia em que lavrado o assento de nascimento, independentemente de manifestação do Ministério Público ou decisão judicial, mas dependerá de anuência escrita do filho maior, ou, se menor, da mãe.

Assim, a partir do preenchimento de dados e fornecimento da documentação, o reconhecimento voluntário será efetivado e concluído com a respectiva averbação do nome do pai na certidão de nascimento do filho. No caso do filho menor, é necessária a concordância da mãe e, no caso do filho maior, é necessária a concordância expressa deste⁹². Além da inclusão do nome do pai no assento, são incluídos os nomes dos avós paternos. Quanto ao sobrenome paterno, a inclusão não é obrigatória. Ressalta-se que tal reconhecimento não constitui a filiação, tendo natureza declaratória com efeitos retroativos ao tempo do nascimento.

Segundo Loureiro (2019, p. 342), não é permitida qualquer condição ou termo no ato de reconhecimento. Ademais, é possível, ainda, o reconhecimento póstumo, mas desde que o filho morto deixe descendentes⁹³. Loureiro (2019, p. 339) defende, ainda, que pode haver representação no ato de reconhecimento, desde que o mandato tenha poderes especiais para

⁹² Importante citar que, neste mesmo Provimento foi também prevista a indicação de suposto pai, conforme procedimento já existente na Lei 8.560/92. Neste caso, a participação do Poder Judiciário é obrigatória, porém o início do procedimento também pode ser realizado diretamente no RCPN. No caso de concordância do suposto pai, o procedimento é mais célere, porém no caso de discordância haverá necessidade de ação de investigação de paternidade.

⁹³ Conforme Art. 1.609 do Código Civil: Parágrafo único. O reconhecimento pode preceder o nascimento do filho ou ser posterior ao seu falecimento, se ele deixar descendentes.

tanto, com identificação expressa da pessoa a ser reconhecida. Ressalta-se que não vale o mandato quando houver reconhecimento por testamento, visto que a declaração de última vontade constitui ato personalíssimo⁹⁴.

O reconhecimento de paternidade é irrevogável, mas pode ser anulado judicialmente em caso de vontade viciada, fraude ou simulação. Ademais, há previsão expressa no Art. 7º, do Provimento para que o registrador submeta ao magistrado os casos em que suspeitar de fraude ou simulação. Frisa-se também que, mesmo no reconhecimento por testamento, o reconhecimento continua irrevogável, previsão expressa no Art. 1.610 do Código Civil:

Art. 1.610. O reconhecimento não pode ser revogado, nem mesmo quando feito em testamento.

Vale ressaltar, ainda, que o arrependimento não justifica desconstituição do vínculo de filiação, entendimento dos Desembargadores da Sétima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), que negaram provimento à apelação de sentença que julgou improcedente a ação de negatória de paternidade. No caso, o homem pediu que fosse desconstituído o vínculo de filiação com uma menor de idade que ele registrou como sua filha e, segundo ele, ao conhecer a mãe da menina, ela já estava grávida, mas ele não percebeu. Alegou, ainda, ter sido induzido em erro pela mulher, que o fez acreditar que era o pai biológico da menor. Para a relatora, Desembargadora Liselena Schifino Robles Ribeiro, não houve vício no ato jurídico de reconhecimento da filha, mas somente o arrependimento do homem pelo estabelecimento do vínculo parental e socioafetivo, visto que o homem sabia que não era o pai biológico da menina e, mesmo assim, a registrou. “Portanto, não tem razão o apelante, pois é pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte no sentido de ser irrevogável o reconhecimento da paternidade nestas situações”⁹⁵.

No caso de casamento, há algumas presunções importantes prevista no Código Civil:

Art. 1.597. Presumem-se concebidos na constância do casamento os filhos:
 I - nascidos cento e oitenta dias, pelo menos, depois de estabelecida a convivência conjugal;
 II - nascidos nos trezentos dias subsequentes à dissolução da sociedade conjugal, por morte, separação judicial, nulidade e anulação do casamento;
 III - havidos por fecundação artificial homóloga, mesmo que falecido o marido;
 IV - havidos, a qualquer tempo, quando se tratar de embriões excedentários, decorrentes de concepção artificial homóloga;

⁹⁴ Conforme Art. 1.858 do Código Civil: Art. 1.858. O testamento é ato personalíssimo, podendo ser mudado a qualquer tempo.

⁹⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA, 2014. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/380/Paternidade+e+seus+aspectos+registral,+socioafetivo+e+biol%C3%B3gico:+A+viabilidade+jur%C3%ADdica++de+seus+desmembramentos+e+os+efeitos+jur%C3%ADdicos+decorrentes.+>. Acesso em: 10 de Fev. 2023.

V - havidos por inseminação artificial heteróloga, desde que tenha prévia autorização do marido

Embora algumas previsões presumam a fidelidade do casal, visto ter previsão legal da fidelidade como um dever de cada cônjuge⁹⁶, a paternidade ainda é presumida (*pater is est quem justae nuptias demonstrant*), porém pode ser elidida com apresentação de prova em sentido contrário como, por exemplo, a impotência do cônjuge (*impotentia generandi*). Veda-se expressamente o reconhecimento de filho em ata de casamento⁹⁷, uma vez que tal fato permitirá o conhecimento da filiação, em detrimento às hipóteses de proteção de intimidade e isonomia entre os filhos após a Carta Magna de 1988.

Ao contrário da paternidade, a maternidade é um fato notório (*mater semper certa est*), e a Declaração de Nascido Vivo (DNV)⁹⁸ é o documento que confirma a maternidade, sendo um dos requisitos para o registro de nascimento:

Art. 54. O assento do nascimento deverá conter:

- 1º) o dia, mês, ano e lugar do nascimento e a hora certa, sendo possível determiná-la, ou aproximada;
- 2º) o sexo do registrando;
- 3º) o fato de ser gêmeo, quando assim tiver acontecido;
- 4º) o nome e o prenome, que forem postos à criança;
- 5º) a declaração de que nasceu morta, ou morreu no ato ou logo depois do parto;
- 6º) a ordem de filiação de outros irmãos do mesmo prenome que existirem ou tiverem existido;
- 7º) Os nomes e prenomes, a naturalidade, a profissão dos pais, o lugar e cartório onde se casaram, a idade da genitora, do registrando em anos completos, na ocasião do parto, e o domicílio ou a residência do casal;
- 8º) os nomes e prenomes dos avós paternos e maternos;
- 9º) os nomes e prenomes, a profissão e a residência das duas testemunhas do assento, quando se tratar de parto ocorrido sem assistência médica em residência ou fora de unidade hospitalar ou casa de saúde;
- 10) o número de identificação da Declaração de Nascido Vivo, com controle do dígito verificador, exceto na hipótese de registro tardio previsto no art. 46 desta Lei;
- e
- 11) a naturalidade do registrando. ⁹⁹

Ressalta-se, ainda, que a presunção de maternidade constante na DNV só é afastada no caso de gestação por substituição, procedimento também regulamentado pelo Provimento nº 63/2017 do CNJ. Nesse tipo de gestação há duas ou até três figuras distintas: a gestante conhecida como “barriga de aluguel”, a mãe intencional ou socioafetiva, autora do projeto de maternidade e a mãe genética, que pode ser a própria mãe biológica ou uma outra doadora do material genético. Na DNV, em regra, a mãe seria a responsável pela geração da criança em

⁹⁶ Art. 1.566 do Código Civil: São deveres de ambos os cônjuges: I - fidelidade recíproca;

⁹⁷ Lei 8.560/92: Art. 3º E vedado legitimar e reconhecer filho na ata do casamento.

⁹⁸ A Lei 12.662/12 regulamentou a DNV, que deve ser emitida para todos os nascimentos com vida ocorridos no País.

⁹⁹ Lei 6.015/73 – Lei de Registros Públicos (LRP).

seu útero; no entanto, neste caso, a mãe será a intencional, diferente daquela que gerou efetivamente a criança.

Já no caso do pai constante na DNV, isso não define a paternidade, não constituindo prova ou presunção. Segundo (Loureiro, 2019, p. 238), “a presunção legal de paternidade não prevalece sobre o reconhecimento de paternidade manifestado sob uma das formas no art. 1º da Lei 8.560/92”.

Diferente do reconhecimento voluntário que pode ser realizado integralmente no RCPN, o reconhecimento forçado pode ter o seu início nesta mesma serventia. A indicação do suposto pai também poderá ser indicada em qualquer RCPN do país, conforme previsão do Art. 3º:

Art. 3º. O Oficial providenciará o preenchimento de termo, conforme modelo anexo a este Provimento, do qual constarão os dados fornecidos pela mãe (art. 1º) ou pelo filho maior (art. 2º), e colherá sua assinatura, firmando-o também e zelando pela obtenção do maior número possível de elementos para identificação do genitor, especialmente nome, profissão (se conhecida) e endereço.

§ 1º. Para indicar o suposto pai, com preenchimento e assinatura do termo, a pessoa interessada poderá, facultativamente, comparecer a Ofício de Registro de Pessoas Naturais diverso daquele em que realizado o registro de nascimento.

§ 2º. No caso do parágrafo anterior, deverá ser apresentada obrigatoriamente ao Oficial, que conferirá sua autenticidade, a certidão de nascimento do filho a ser reconhecido, anexando-se cópia ao termo.

O início do procedimento de investigação de paternidade no RCPN também otimiza o processo, considerando a capilaridade dessas serventias e a otimização em relação a um processo judicial regular. Ademais, mesmo com a citação judicial, o suposto pai poderá confirmar a paternidade sem necessidade de exame de DNA, o que otimizará a efetiva averbação do seu nome no registro de nascimento do reconhecido:

Art. 4º. O Oficial perante o qual houver comparecido a pessoa interessada remeterá ao seu Juiz Corregedor Permanente, ou ao magistrado da respectiva comarca definido como competente pelas normas locais de organização judiciária ou pelo Tribunal de Justiça do Estado, o termo mencionado no artigo anterior, acompanhado da certidão de nascimento, em original ou cópia (art. 3º, §§ 2º e 3º).

§ 1º. O Juiz, sempre que possível, ouvirá a mãe sobre a paternidade alegada e mandará, em qualquer caso, notificar o suposto pai, independente de seu estado civil, para que se manifeste sobre a paternidade que lhe é atribuída.

§ 2º. O Juiz, quando entender necessário, determinará que a diligência seja realizada em segredo de justiça e, se considerar conveniente, requisitará do Oficial perante o qual realizado o registro de nascimento certidão integral.

§ 3º. No caso do suposto pai confirmar expressamente a paternidade, será lavrado termo de reconhecimento e remetida certidão ao Oficial da serventia em que originalmente feito o registro de nascimento, para a devida averbação.

§ 4º. Se o suposto pai não atender, no prazo de trinta dias, a notificação judicial, ou negar a alegada paternidade, o Juiz remeterá os autos ao representante do Ministério Público ou da Defensoria Pública para que intente, havendo elementos suficientes, a ação de investigação de paternidade.

A fim de evitar processos conflitantes ou com o mesmo objeto, fato importante para a celeridade processual, o registrador deverá exigir assinatura de termo por parte do interessado em reconhecer seu filho voluntariamente de que não há ação judicial em andamento:

Art. 5º. A sistemática estabelecida no presente Provimento não poderá ser utilizada se já pleiteado em juízo o reconhecimento da paternidade, razão pela qual constará, ao final do termo referido nos artigos precedentes, conforme modelo, declaração da pessoa interessada, sob as penas da lei, de que isto não ocorreu.

Insta-se, ainda, que há diversas dificuldades no procedimento de reconhecimento de paternidade, como a falta de informação adequada sobre os direitos, a falta de recursos para a juntada de documentos, o deslocamento, dentre outros. Assim, a execução integral no RCPN foi fundamental para uma democratização desse processo. E o plenário do CNJ decidiu pela isenção dos emolumentos pela execução do procedimento, sendo a pobreza demonstrada por simples declaração escrita e assinada pelo requerente, independentemente de qualquer outra formalidade:

A averbação da paternidade reconhecida no registro de nascimento integra o plexo de direitos de paternidade que conferem dignidade à pessoa humana, razão pela qual sua gratuidade é complemento necessário e indissociável da gratuidade do registro civil, assegurada constitucionalmente aos comprovadamente pobres. (CNJ, Procedimento de controle administrativo 0003710-72.2011.2.00.0000, Relator: Conselheiro José Guilherme Vasi Werner. Data de Julgamento: 25/10/2011)

Neste mesmo sentido, no ano de 2016 foi alterado o Estatuto da Criança e Adolescente com a adição do parágrafo 6º ao art. 102, a fim de aferir gratuidade nos casos de reconhecimento paterno ante o registrador, bem como a segunda via da certidão com a respectiva alteração:

Art. 102. As medidas de proteção de que trata este Capítulo serão acompanhadas da regularização do registro civil.

§ 1º Verificada a inexistência de registro anterior, o assento de nascimento da criança ou adolescente será feito à vista dos elementos disponíveis, mediante requisição da autoridade judiciária.

§ 2º Os registros e certidões necessários à regularização de que trata este artigo são isentos de multas, custas e emolumentos, gozando de absoluta prioridade.

§ 3º Caso ainda não definida a paternidade, será deflagrado procedimento específico destinado à sua averiguação, conforme previsto pela Lei n.º 8.560, de 29 de dezembro de 1992. (Incluído pela Lei n.º 12.010, de 2009) Vigência

§ 4º Nas hipóteses previstas no § 3º deste artigo, é dispensável o ajuizamento de ação de investigação de paternidade pelo Ministério Público se, após o não comparecimento ou a recusa do suposto pai em assumir a paternidade a ele

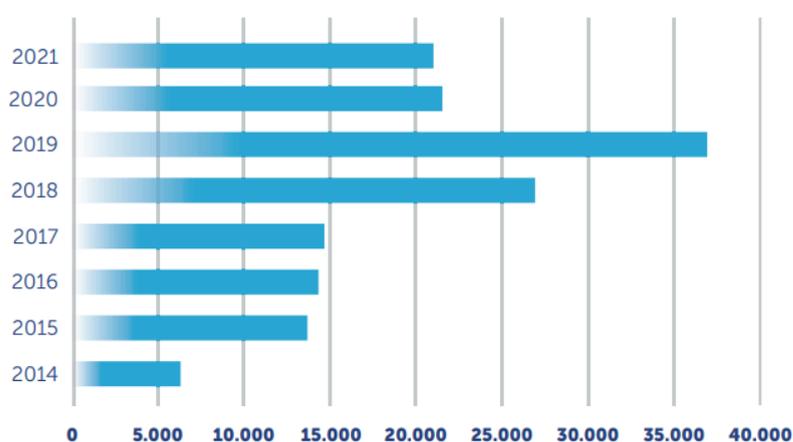
atribuída, a criança for encaminhada para adoção. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

§ 5º Os registros e certidões necessários à inclusão, a qualquer tempo, do nome do pai no assento de nascimento são isentos de multas, custas e emolumentos, gozando de absoluta prioridade. (Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

§ 6º São gratuitas, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente. (Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016)¹⁰⁰

Desde a publicação do Provimento nº 16, em 2012, até Novembro de 2021, foram realizados 158.348 reconhecimentos voluntários de paternidade diretamente no RCPN:

Figura 13. Reconhecimentos voluntários de paternidade realizados nos RCPN do Brasil



Fonte: Associação de Notários e Registradores do Brasil - Cartório em Números - 3ª Edição de 2021 (adaptado pelo autor)

Vale ressaltar, ainda, que o Provimento nº 63/2017 trouxe a possibilidade de reconhecimento de paternidade voluntária socioafetiva¹⁰¹, ou seja, aquela sem origem biológica, pautada no afeto, confiança. Além de poder ser efetuado diretamente perante o registrador do RCPN, só é possível para os maiores de 12 anos e é obrigatório o parecer favorável do Ministério Público, sendo tais alterações implementadas pelo Provimento nº 83/2019, a fim de resguardar os interesses dos menores. Tal reconhecimento depende da presença de todos os interessados de maneira pessoal perante o Oficial e pressupõe a juntada de provas para análise de vínculo de afeto e eventual apuração de fraude, falsidade ou má-fé.

No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, interessante notar previsão específica de reconhecimento voluntário de paternidade em seu Código de Normas,

¹⁰⁰ Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 1990 – ECA)

¹⁰¹ No caso de reconhecimento de paternidade socioafetiva, foram 44.942 reconhecimentos diretamente no RCPN, porém com a contagem a partir da promulgação do Provimento nº 63/2017, sendo esse número proporcionalmente bem próximo ao de reconhecimentos voluntários que foram iniciados em 2014 e totalizaram 158.348.

consolidado pelo Provimento CGJ/RJ nº 87/2020: a possibilidade de reconhecimento de filho por interno em estabelecimento prisional do Estado ou por adolescente maior de 16 anos em medida socioeducativa:

Art. 749. O reconhecimento de filho por interno em estabelecimento prisional do Estado ou por adolescente maior de 16 (dezesesseis) anos em cumprimento de medida socioeducativa poderá ser manifestado mediante instrumento particular cuja autenticidade será firmada pela autoridade administrativa incumbida da respectiva custódia ou pelo Diretor da unidade do DEGASE.

§ 1º. Em se tratando de interna em estabelecimento prisional do Estado ou em cumprimento de medida socioeducativa, cujo filho não tenha ainda sido levado a registro ou que não tenha o reconhecimento paterno, poderá ser seguido o procedimento previsto no caput, desde que se apresente ao Serviço de Registro Civil a Declaração de Nascido Vivo – DNV ou documento que a substitua, expedido pela maternidade

§ 2º. Quando o reconhecente for analfabeto ou estiver impossibilitado de assinar, a autoridade administrativa fará constar a leitura em voz alta, perante duas testemunhas, colhendo a assinatura destas e de uma terceira, que assinará a rogo do preso, bem como a impressão digital do mesmo.

Tais previsões refletem o já explicitado no tocante às normas locais, em que a legislação dos Estados pode regulamentar situações específicas das serventias extrajudiciais. Dada a diversidade das situações locais brasileiras, é possível adequar as normas nacionais a fim de dar maior efetividade. Apenas como ilustração, o Estado do Rio de Janeiro possui a terceira maior população carcerária do Brasil¹⁰², o que justifica uma previsão específica para a possibilidade de reconhecimento de paternidade no sistema prisional. Nesse caso, a previsão expressa para o procedimento em unidades prisionais vai ao encontro da ampliação do acesso à justiça, fundamental numa sociedade tão complexa e diversificada como a brasileira.

3.2 Os prazos de conclusão do procedimento nas esferas judicial e extrajudicial na região de Santa Cruz

Dado o caráter científico desta pesquisa, o processo de investigação consistiu na delimitação do universo estudado e na escolha do tempo e do lugar para a busca das informações. O espaço inicial foi o Município do Rio de Janeiro e o ano foi 2021. Optou-se pela capital fluminense considerando a localização do programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO, considerando a contribuição social deste estudo para a região da Universidade. O Ano de 2021 fora escolhido a fim de se ter uma visão consolidada do ano, visto que os números de 2022 ainda não estavam fechados no portal DataJud durante a elaboração da

¹⁰² BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público – Sistema Prisional em Números. Disponível em: <<https://www.cncmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>>. Acesso em: 24 Fev. 2023.

Dissertação. Ademais, o próprio CNJ alertou sobre mudança de metodologia de cálculo, com ruptura da série histórica entre os anos de 2019 e 2020:

é relevante lembrar da mudança de forma de cálculo a partir de 2020 em razão da implantação do DataJud. Como a base de dados e os cálculos passaram a ser centralizados no CNJ, a ruptura na série histórica entre os anos de 2019 e 2020 pode ser reflexo da mudança na forma de cálculo, que passa a ser mais confiável, segura e uniforme, por ser integralmente desenvolvida e aplicada no CNJ.¹⁰³

No tocante ao procedimento escolhido, considera-se relevante no contexto social brasileiro, sendo o reconhecimento de paternidade uma questão intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana e muitas vezes relacionada a pessoas mais vulneráveis. E a possibilidade de execução de um procedimento desse tipo de uma forma simples, rápida e com uma grande gama de serventias disponíveis traz a importância da política pública de acesso à justiça executada pelas serventias extrajudiciais.

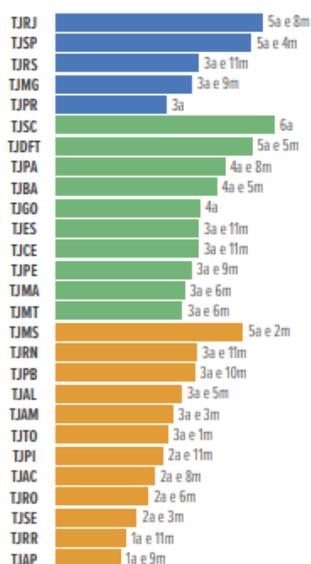
Vale ressaltar, ainda, que a unidade utilizada para a medição do prazo de conclusão dos processos foi “dias corridos”, sendo aplicada a média aritmética simples para a obtenção do prazo médio. Na esfera judicial, considerou-se como conclusão a data da primeira decisão do processo, desde a petição inicial; já na esfera extrajudicial, considerou-se como conclusão a averbação do nome do pai na certidão de nascimento, desde o preenchimento do formulário de reconhecimento no RCPN.

No já citado Relatório Justiça em Números, divulgado anualmente desde 2004 e principal fonte de estatísticas oficiais do Poder Judiciário, com detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além de diversos indicadores, o prazo de conclusão não está segmentado por tipo de processo. Há sim um prazo médio de conclusão dos processos do acervo (Figura 6 do Capítulo 1), que chegou a 4 anos e 7 meses no ano de 2021, considerando a média de todos os processos e de todas as esferas judiciais do Brasil.

No caso específico do procedimento de reconhecimento voluntário de paternidade, sendo de competência estadual, é possível consultar um outro gráfico, que traz o prazo médio de conclusão de todos os processos da Justiça Estadual, sendo possível, ainda, verificar esse prazo no Estado do Rio de Janeiro (Figura 14), que chegou a 5 anos e 8 meses no ano de 2021:

Figura 14. Prazo médio de duração de processos para cada Tribunal de Justiça do Brasil

¹⁰³ Justiça em Números – Relatório Analítico – ano 2022, ano-base 2021, pág. 212. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 16 Dez. de 2022.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Justiça em Números – ano 2022, ano-base 2021. Adaptado pelo autor.

No entanto, o número acima ainda considera diversos processos judiciais diferentes. Assim, como não foi encontrado o prazo para cada processo específico no Relatório Justiça em Números, partiu-se para o Portal Datajud, instituído pela Resolução CNJ nº 331/2020, que consolida os dados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos de todos os tribunais brasileiros. Ressalta-se que tal Relatório não traz os dados dos processos do STF e do CNJ, excluídos expressamente da citada Resolução (Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal¹⁰⁴). Entretanto, tal Portal ainda não traz as informações dos processos extrajudiciais, sendo um ponto de alerta e sugestão para um melhor acompanhamento dessa relevante política pública.

Identificou-se no Datajud os dados dos processos específicos, diferentemente dos dados do Justiça em Números. No caso específico de Direito de Família, há estatísticas

¹⁰⁴ Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - o Superior Tribunal de Justiça;

II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 92, de 2016)

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

processuais específicas (Figura 15), em que é possível um filtro por assunto, o que permite selecionar o procedimento de reconhecimento de paternidade:

Figura 15. Estatísticas processuais de Direito de Família com temas afetados à infância e juventude



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – Portal Datajud. – Estatísticas processuais do direito de família com temas afetos à infância e juventude. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5cc5-441e-b508-30261e5d288e&sheet=3207f950-c0a7-4950-8906-76c930c8a579&theme=horizon&opt=ctxmenu.currsel>. Acesso em: 25 Abr. 2022.

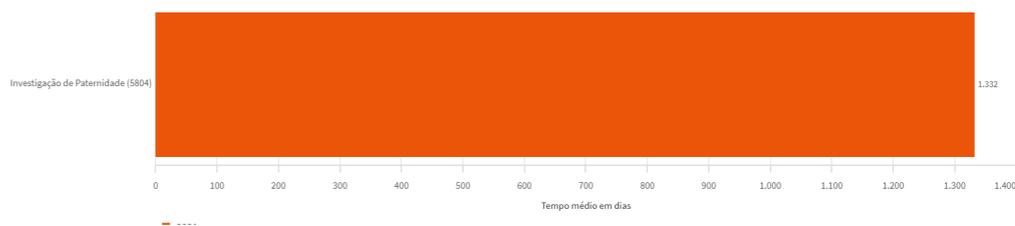
Para a obtenção dos dados específicos do estudo de caso, foram aplicados os filtros a seguir:

- Tribunal: TJ/RJ;
- Comarca: Município do Rio de Janeiro;
- Unidade Judiciária: seria possível visualizar os dados de qualquer vara, porém optou-se por todas para uma visão consolidada de todo o Município;
- Assunto: averiguação voluntária de paternidade;
- Ano: 2021.

No tocante ao prazo médio de conclusão para o ano de 2021, considerando o prazo de tramitação do processo até o julgamento, o Relatório gerou o prazo de 1.332 dias (Figura 16). E o tempo até a baixa, que seria o encerramento do processo, chegou a 1.930 dias (Figura 17).

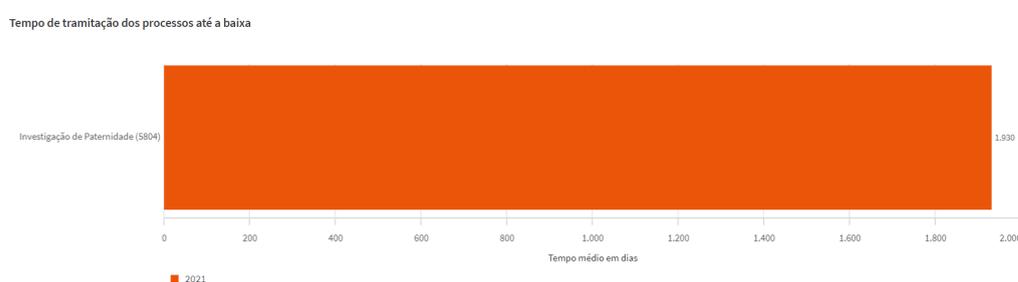
Figura 16. Tempo de tramitação dos processos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade até o julgamento

Tempo de tramitação dos processos até o julgamento



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – Portal Datajud. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5cc5-441e-b508-30261e5d288e&sheet=3207f950-c0a7-4950-8906-76c930c8a579&theme=horizon&opt=ctxmenu.currsel>>. Acesso em: 25 Abr 2022. Adaptado pelo autor.

Figura 17. Tempo de tramitação dos processos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade até a baixa



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – Portal Datajud. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5cc5-441e-b508-30261e5d288e&sheet=3207f950-c0a7-4950-8906-76c930c8a579&theme=horizon&opt=ctxmenu.currsel>>. Acesso em: 25 Abr 2022. Adaptado pelo autor.

Já no caso da esfera extrajudicial, considerando que o CNJ também atua na gestão dessas serventias no Brasil, inicialmente verificou-se a possibilidade de obtenção dos dados no próprio CNJ, por meio do Portal Justiça Aberta - Extrajudicial. É possível verificar as informações gerais das serventias para cada um dos Municípios do Brasil, inclusive o número total de atos realizados pelas serventias para cada semestre¹⁰⁵ e o valor arrecadado pela prestação desses atos (Figura 18):

Figura 18. Portal Justiça Aberta – informações dos cartório extrajudiciais do Município do Rio de Janeiro – 1º RCPN ano de 2021

¹⁰⁵ No exemplo, o 1º Ofício do RCPN do Rio de Janeiro teve, no período de 01/01/2021 até 30/06/2021, um total de 101.192 atos realizados.

Principal Extrajudicial

Dados do Cartório

Código (CNS)	08.870-8 - (Ativo)
Denominação	1º Ofício do RCPN do Rio de Janeiro
Data da criação	01/10/1888
Tipo	Privatizada
Situação jurídica do responsável	PROVIDO

Atribuições

	-Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas
--	---

Responsáveis

Responsável	JÚLIO CESAR MACEDÔNIO BUYS II Tipo : Titular Serventia
Data da Assunção	16/07/1998
Substituto	ALEXANDRA MUSIERACKI BANK

• De 01/01/2015 até 30/06/2015	144.035	R\$ 9.557.251,95
• De 01/07/2015 até 31/12/2015	144.389	R\$ 8.446.963,22
• De 01/01/2016 até 30/06/2016	121.728	R\$ 7.774.648,15
• De 01/07/2016 até 31/12/2016	93.383	R\$ 8.914.221,49
• De 01/01/2017 até 30/06/2017	82.583	R\$ 8.189.026,87
• De 01/07/2017 até 31/12/2017	96.074	R\$ 8.433.538,06
• De 01/01/2018 até 30/06/2018	83.693	R\$ 8.888.025,84
• De 01/07/2018 até 31/12/2018	96.565	R\$ 10.128.817,90
• De 01/01/2019 até 30/06/2019	86.059	R\$ 9.493.682,91
• De 01/07/2019 até 31/12/2019	101.192	R\$ 11.142.193,37
• De 01/01/2020 até 30/06/2020	61.237	R\$ 7.541.993,91
• De 01/07/2020 até 31/12/2020	104.532	R\$ 12.915.424,48
• De 01/01/2021 até 30/06/2021	101.192	R\$ 14.507.795,18
• De 01/07/2021 até 31/12/2021	121.519	R\$ 16.618.078,45
• De 01/01/2022 até 30/06/2022	102.132	R\$ 15.738.273,17
• De 01/07/2022 até 31/12/2022	105.975	R\$ 16.116.233,77

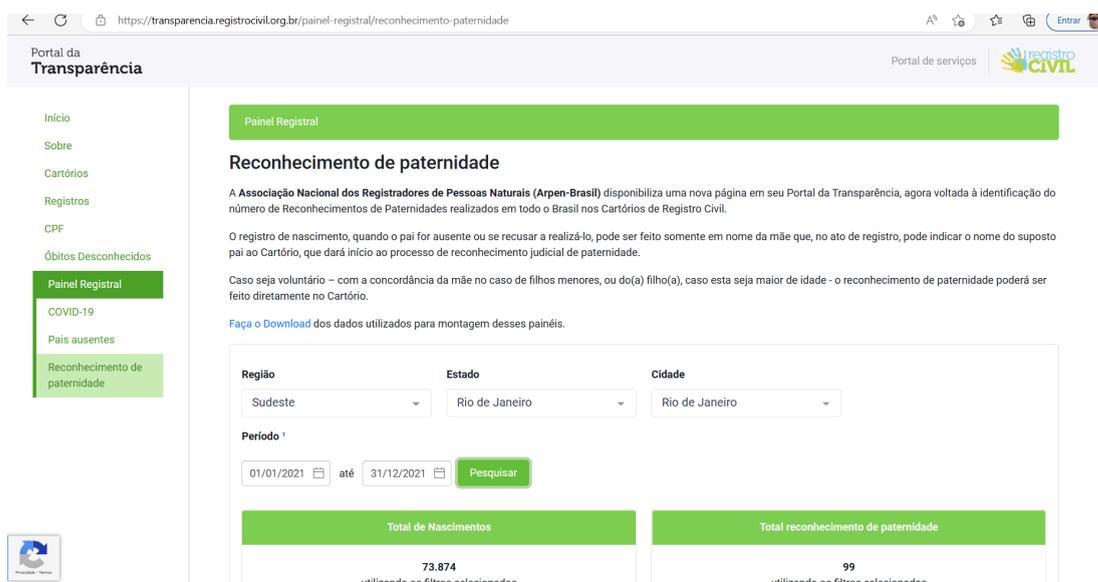
Fonte: Conselho Nacional de Justiça – Justiça Aberta. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?#>. Acesso em: 25 Abr. 2022.

No entanto, não há a informação dos dados de cada um dos atos do RCPN, nem qualquer citação ao prazo médio de duração de tais atos. Conforme já explorado no Capítulo anterior, as serventias de RCNP são responsáveis por todos os atos relevantes para a pessoa humana, desde o seu nascimento até a morte. Dessa forma, o reconhecimento voluntário de paternidade é um desses atos, que termina com a averbação do nome do pai na certidão de nascimento do filho.

Partiu-se, então, para o Portal de Transparência do Registro Civil (Figura 19), que traz informações relativas a cada tipo de ato realizado pelas serventias de RCPN. Mas tal Portal também não traz a informação do prazo de conclusão dos atos, apenas do volume de atos. Localizou-se um painel específico de Reconhecimentos de Paternidade, chamando a

atenção de que foram 99 reconhecimentos de paternidade no Município do Rio de Janeiro no ano de 2021.

Figura 19. Reconhecimentos voluntários de paternidade realizados no Município do Rio de Janeiro no ano de 2021

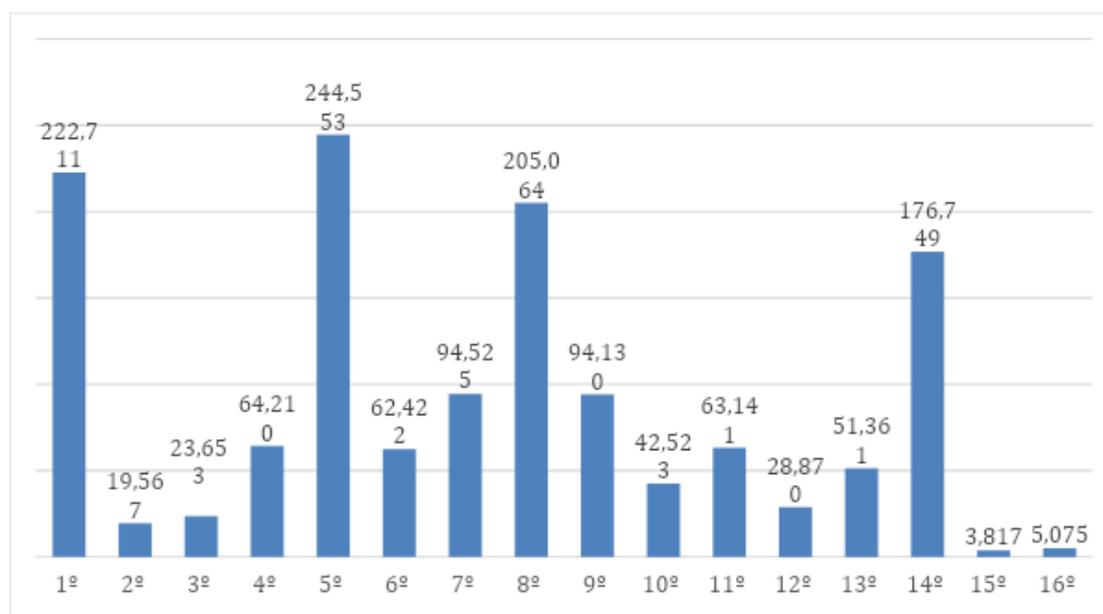


Fonte: Portal da Transparência do Registro Civil. Disponível em: <<https://transparencia.registrocivil.org.br/inicio>>. Acesso em: 05 Mai. 2022.

Assim, a partir da constatação da inexistência das informações nos portais públicos da esfera extrajudicial, decidiu-se enviar e-mails aos titulares de RCPN do Município do Rio de Janeiro, a fim de obter tais informações. No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 6.142 de 4 de Janeiro de 2012 traz o limite de atuação dos RCPN, sendo que há 16 serventias de RCPN espalhadas pelo território municipal¹⁰⁶. Assim, a partir dos dados oficiais do CNJ buscados no Portal da Figura 18 e refletidas no Anexo 1, constatou-se um total de 1.402.371 de atos realizados por todas as serventias de RCNP do Município do Rio de Janeiro no ano de 2021. A Figura 20 traz o número total de atos de cada uma dessas 16 serventias:

Figura 20. Atos realizados pelas 16 serventias de RCPN do Município do Rio de Janeiro no de 2021

¹⁰⁶Fonte: Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Portal Extrajudicial). Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/MapaExtrajudicial/mapa.aspx>>. Acesso em: 27 Jun. 2022.



Autoria própria

O e-mail possuiu, de forma resumida, o seguinte texto, sendo o texto integral refletido no Anexo 2 desta Dissertação: “Prezado titular do RCPN, boa tarde! Sou pesquisador de Mestrado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em tema de Direito Notarial e Registral: "Política pública de acesso à justiça: o papel das serventias extrajudiciais no acesso a direitos fundamentais". Em especial, nesta pesquisa, há estudo de caso referente à maior celeridade dos procedimentos de reconhecimento de filiação diretamente no RCPN, inclusive a socioafetiva (Provimentos 16/2012 e 63/2017 do CNJ e Provimento CGJ/RJ 87/2020). Para tanto, gostaria de ter uma visão analítica do prazo de conclusão do reconhecimento de paternidade voluntário no RCPN (suponho ser bem rápido, considerando o preenchimento de declaração), e gostaria de saber se há alguma forma de o senhor me passar essas informações de uma forma bem macro dos últimos 2 anos (por exemplo: 5 procedimentos de reconhecimento de paternidade voluntária no ano de 2020, com prazo de 1 dia cada; 6 procedimentos em 2021 com o prazo de 2 dias). Se houver o prazo individual de cada um dos procedimentos realizados seria melhor ainda. A ideia é só considerar o procedimento voluntário (e não considerar o procedimento de investigação de suposto pai). (...) Agradeço antecipadamente a atenção.”

Houve retorno de apenas duas serventias, em que o 8º RCPN passou as informações num formato bem próximo do necessário, porém para o ano de 2022 ao invés do ano de 2021: “Bom dia, Senhor, colhemos do nosso banco de dados algumas informações mais recentes de forma aleatória. Seguem abaixo. Esperamos que isto lhe auxilie ! OBS - "PRONTO" é a data

em que foi feita a averbação da paternidade no correspondente registro de nascimento, após analisarmos o pedido e documentos apresentados, e, eventualmente, solicitar alguns outros documentos complementares. 485886 DEU ENTRADA EM 07/04/2022 PRONTO EM 04/05/2022; 485650 DEU ENTRADA EM 18/03/2022 PRONTO EM 05/04/2022; 485570 DEU ENTRADA EM 15/03/2022 PRONTO EM 14/04/2022(...) Atenciosamente O Oficial TIRE SUAS DÚVIDAS EM: www.8rcpn.com.br”.

O Anexo 3 reflete integralmente a resposta recebida do 8º RCPN. Mesmo com a divergência do ano, foi possível extrair o prazo de conclusão dos procedimentos, pela simples subtração entre a data descrita como “PRONTO” e a data descrita como “DEU ENTRADA”, obtendo-se uma média de 10 dias para a conclusão do procedimento. Ademais, o formato enviado pelo registrador foi simples e poderia servir de modelo para as demais interações com as outras serventias.

Frente ao baixo retorno aos e-mails, foram efetuadas algumas ligações para as respectivas serventias, sendo que alguns registradores alegaram restrições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Além disso, um dos titulares indicou que tal informação poderia ser obtida em um órgão de centralização de dados do TJ-RJ, pertencente à Corregedoria Geral de Justiça. Assim, a partir dessas constatações, decidiu-se consultar o órgão responsável pelo monitoramento e recepção de dados das serventias extrajudiciais (divisão de Monitoramento extrajudicial – DIMEX)¹⁰⁷. Para tanto, a partir de e-mail enviado para corregedoria@tjrj.jus.br no dia 30 de Maio de 2022 (Anexo 4), a fim de tentar obter essas informações e, dada a demora na resposta, foi feita visita presencial ao órgão, no 7º andar do prédio do TJ-RJ na Rua Erasmo Braga, no dia 02 de Junho de 2022, sendo que o mesmo e-mail foi encaminhado ao cgjdimex@tjrj.jus.br.

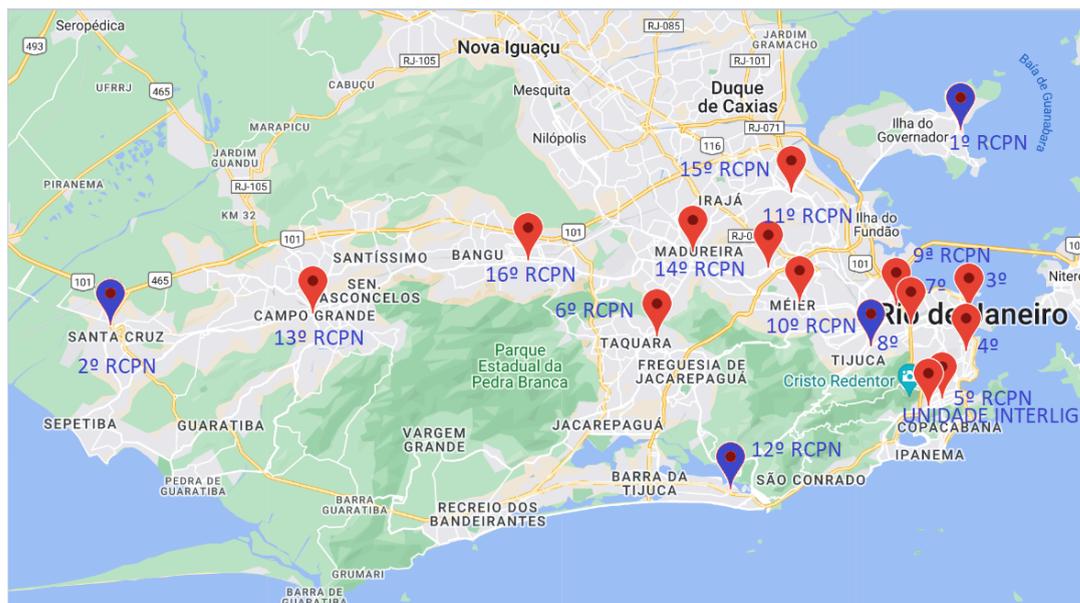
A partir daí, foi aberto processo administrativo específico no Sistema SEI (Anexo 5), em que o órgão respondeu, informando que não possuía tais e nem viabilidade sistêmica para atender ao requerido. Mesmo assim, foi encaminhado novo e-mail solicitando apenas o volume total de processos de reconhecimento voluntário de paternidade para cada RCPN do Município do Rio de Janeiro no ano de 2021, e novamente o órgão respondeu que não possuía tais informações e que as mesmas deveriam ser buscadas diretamente nas serventias de RCPN do Município.

¹⁰⁷ O DIMEX faz parte da DGFEX, que é a Diretoria Geral de Fiscalização e Apoio às Serventias Extrajudiciais. É uma das 4 diretorias gerais da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Fonte: <<https://cgj.tjrj.jus.br/institucional/organograma>>. Acesso em: 05 Jun. 2022.

A partir desse fato, foi decidido pelo envio de uma nova rodada de e-mails aos registradores, a fim de frisar que não seria necessário o envio de quaisquer dados pessoais. Ademais, julgou-se necessário informar um exemplo de como os dados deveriam ser enviados, baseados no formato inicialmente enviado pelo 8º RCPN. Optou-se, ainda, por indicar expressamente o número da serventia de RCPN, o nome do(a) Oficial e o telefone em cada um dos e-mails, a fim de personalizar cada um dos e-mails. O e-mail foi formatado com o seguinte texto, que está integralmente refletido no Anexo 6: “Detalhando um pouco mais a solicitação anterior e a fim de facilitar a coleta dos dados, ressalto que para mim seria suficiente uma amostra dos procedimentos de reconhecimento de paternidade somente do ano de 2021. Não precisaria de nenhum outro dado, apenas o número de procedimentos e o tempo de conclusão. Recebi de um outro Oficial um formato que está perfeito, conforme descrito abaixo: DEU ENTRADA EM 07/04/2021 PRONTO EM 04/05/2022; DEU ENTRADA EM 09/04/2021 pronto em 19/04/2021 (...) OBS - "PRONTO" é a data em que foi feita a averbação da paternidade no correspondente registro de nascimento, após analisarmos o pedido e documentos apresentados, e, eventualmente, solicitar alguns outros documentos complementares. Segundo dados públicos do CNJ, a Oficial titular é o (a) senhor(a) FULANO DE TAL, telefone: (21) (1234-4567). Se o (a) senhor(a) ficar mais confortável em termos uma conversa presencial ou via telefone, estou à disposição. Agradeço novamente a atenção e deixo aqui o meu telefone pessoal que poderá ser origem de futuras ligações para a sua serventia: (21) 1234-0000.”

Em relação às respostas da segunda rodada de e-mails, houve retorno de mais duas serventias, além da retificação dos dados anteriormente enviados pelo 8º RCPN. A Figura 21 traz a distribuição territorial das 16 serventias de RCPN no Município do Rio de Janeiro, sendo as de cor azul as que enviaram informações via e-mail, após duas rodadas:

Figura 21. Distribuição territorial das serventias de RCPN do Município do Rio de Janeiro



Fonte: Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Portal extrajudicial). Adaptado pelo autor. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/Mapaextrajudicial/mapa.aspx>>. Acesso em: 27 Jun. 2022.

A Tabela 2 consolida as informações dessa coleta inicial, incluindo também a coluna de total geral de atos da serventia no ano de 2021 conforme levantamento inicial pelo Portal Justiça Aberta do CNJ:

Tabela 2. Dados das serventias de RCPN do Município do Rio de Janeiro que responderam, pelo menos de forma parcial, aos e-mails

Serventia extrajudicial	Endereço da serventia extrajudicial	Total geral de atos da serventia extrajudicial (2021)	Total de atos de Reconhecimento Voluntário de Paternidade (2021)
1º Ofício de RCPN	PRAIA DA OLARIA, Nº 155 - Bairro COCOTÁ	222.711	101
2º Ofício de RCPN	RUA DO PRADO Nº41 - Bairro SANTA CRUZ	19.567	113
8º Ofício de RCPN	RUA DR. PEREIRA DOS SANTOS, 25 - Bairro TIJUCA	205.064	75
12º Ofício de RCPN	AVENIDA DAS AMÉRICAS, 3939 BARRA TIJUCA	28.870	66

Autoria própria

Embora nem todos os titulares das serventias tenham respondido de forma satisfatória em relação ao prazo de conclusão dos procedimentos, houve resposta no tocante ao total de procedimentos realizados no ano de 2021. Em contato telefônico com a titular do 2º RCPN, senhora Alessandra Lapoente, ela se disponibilizou a colaborar com mais dados

para a pesquisa e ratificou que o procedimento é totalmente manual, sendo necessário localizar fisicamente cada um dos processos e analisar as datas de início e de conclusão. Tal fato, adicionado à ausência da centralização dos dados já confirmada pelo própria Corregedoria de Justiça do TJ/RJ, fez com que fosse decidido pela restrição do universo de amostra ao 2º RCPN do Município do Rio de Janeiro.

A partir da restrição de universo ao 2º RCPN, localizado no bairro de Santa Cruz, na zona oeste do Município, sendo a sua circunscrição formada pelas áreas de Santa Cruz e Guaratiba¹⁰⁸, foi-se verificado que, no caso da esfera Judicial, há três varas de família na mesma região. Dessa forma, considerando as opções de filtros já verificadas no Portal DataJud, em especial, na Comarca do Município do Rio de Janeiro, foi possível a restrição dos dados de prazo médio de conclusão incluindo o filtro em “Unidade Judiciária” com as respectivas varas de Direito de Família de Santa Cruz (1ª, 2ª e 3ª) – “Santa Cruz Regional 1 Vara de Família, Santa Cruz Regional 2 Vara de Família e Santa Cruz Regional 3 Vara Família”. A Tabela 3 consolida os dados do presente estudo:

Tabela 3. Delimitação dos dados utilizados no estudo de caso

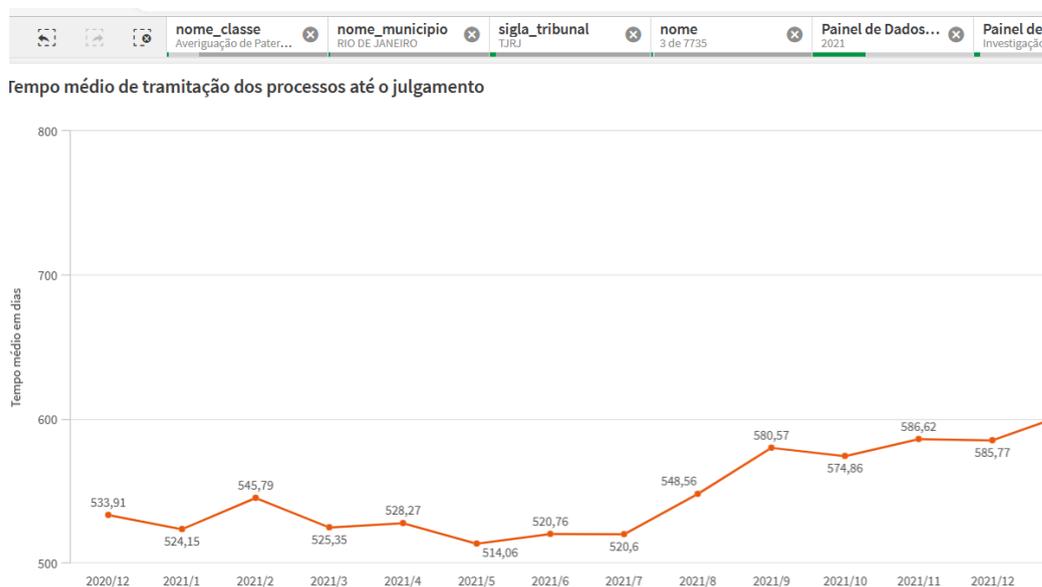
	Extrajudicial	Judicial
Tipo	2º RCPN – Santa Cruz	1ª, 2ª, e 3ª varas de família - Santa Cruz
Procedimento	Reconhecimento voluntário de paternidade	Averiguação de paternidade voluntária
Origem	Dados fornecidos pelo titular da serventia (e-mail)	Datajud (CNJ) - Estatísticas Processuais de Direito de Família
Prazo Médio	Média aritmética da diferença entre a data de averbação do nome do pai na certidão de nascimento e a data do preenchimento do formulário no RCPN	Média aritmética da diferença entre a data do julgamento do processo e a data da petição inicial

Autoria própria

A Figura 22 mostra o resultado da aplicação dos filtros:

¹⁰⁸ A Lei Estadual 6.142 de 4 de Janeiro de 2012 traz os limites detalhados da área geográfica de atuação do 2º RCPN: Partindo da Ponte do Espanhol sobre o Rio Guandu Mirim segue pelas estradas do Frutuoso, do Pica Pau Amarelo e da Lama Preta (todas inclusive) até o encontro com a Estrada dos Palmares; por esta e pela Rua Açai (ambas inclusive) até o encontro com a Avenida Brasil; Pelo meio da Avenida Brasil até o cruzamento com a Estrada do Aterrado do Leme; prosseguindo por esta (inclusive) e pela Estrada da Boa Esperança até o encontro com a Rua Cilon Cunha Brum, por esta (exclusive) e pela Rua Engenheiro Moacir Barbosa até a Estação Tancredo Neves (exclusive), Rua Pistoia (exclusive) até o Rio Vermelho; seguindo pelo leito deste rio, Rua da Esperança e Rua Iconha até o encontro com a Estrada Santa Eugenia, deste ponto até o divisor de águas da Serra de Santa Eugenia, por esta e pela Serra de Inhoíba até a Rua A (inclusive), seguindo pela Rua Campo Formoso (exclusive) até encontro com o Rio Cabuçu. Daí pelo leito deste rio até a altura da Avenida Alhambra; por esta (inclusive) até a Rua Jorge Sampaio (exclusive), Estrada da Cachamorra e Caminho da Chacrinha (inclusive) e prolongamento deste até o alto do Morro do Cabuçu (561,7 metros), por cujo divisor de águas segue, finalmente, até o pico do Morro dos Caboclos, deste ponto até as nascentes do Rio Vargem Grande, segue por este, até o Avenida Gilka Machado (exclusive) até o Pontal de Sernambetiba (exclusive) e finalmente, pelo litoral incluindo a Restinga de Marambaia até a foz do rio Guandu Mirim, por este rio até a Ponte do Espanhol, ponto de partida.

Figura 22. Procedimentos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade nas varas de família de Santa Cruz – ano 2021



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – Portal Datajud. Disponível em:

<[https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5cc5-441e-b508-30261e5d288e&sheet=9f42a278-f253-4794-ae5d-1da38c8d5f62&theme=horizon&opt=ctxmenu.currsel&select=nome_classe,Averigua%C3%A7%C3%A3o%20de%20Paternidade%20\(123\)&select=nome.&select=nome_municipio,RIO%20DE%20JANEIRO&select=sigla_tribunal,TJRJ](https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5cc5-441e-b508-30261e5d288e&sheet=9f42a278-f253-4794-ae5d-1da38c8d5f62&theme=horizon&opt=ctxmenu.currsel&select=nome_classe,Averigua%C3%A7%C3%A3o%20de%20Paternidade%20(123)&select=nome.&select=nome_municipio,RIO%20DE%20JANEIRO&select=sigla_tribunal,TJRJ)>.

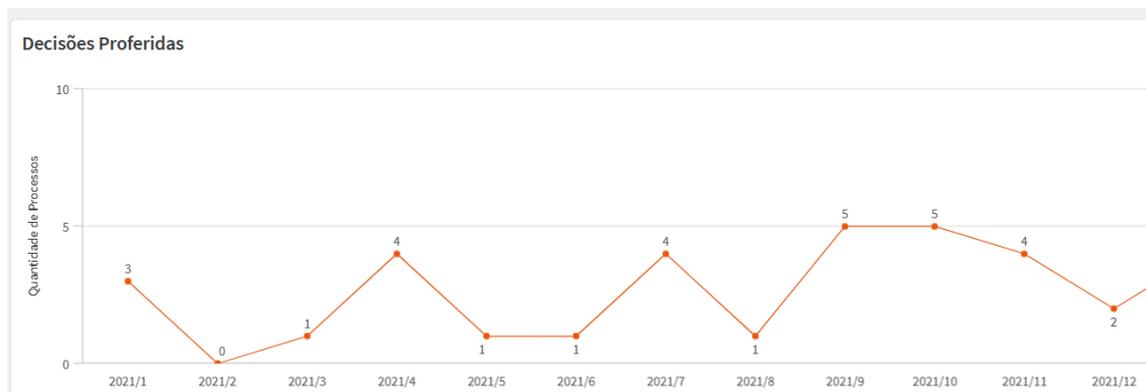
Acesso em: 24 Ago. 2022.

Obs: ao se clicar no link acima, o filtro “unidade judiciária” não vem preenchido e é necessário escolher as varas de Santa Cruz neste campo para chegar ao mesmo resultado apresentado acima: Santa Cruz Regional 1 Vara de Família, Santa Cruz Regional 2 Vara de Família e Santa Cruz Regional 3 Vara Família.

Foi considerado o prazo médio até o julgamento, já que se trata de um procedimento sem lide, de jurisdição voluntária o que, dificilmente, terá restrições na execução da decisão ou qualquer tipo de recurso. Importante citar que o prazo disponibilizado não considerou a execução da decisão, que seria justamente a averbação do nome do pai na certidão de nascimento, fato que será ponderado na comparação final dos dados.

Já no tocante ao número de decisões desse procedimento proferidas no ano de 2021, com a aplicação dos mesmos filtros utilizados para o gráfico anterior, chegou-se a 31 decisões, conforme total mensal refletido na Figura 23:

Figura 23. Total de decisões proferidas em relação aos procedimentos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade nas varas de família de Santa Cruz – ano 2021



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – Portal Datajud. Disponível em:

[https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5cc5-441e-b508-30261e5d288e&sheet=c0cac07f-b08c-492e-ad32-267812fbc70b&theme=horizon&opt=ctxmenu_currsel&select=nome_classe.&select=nome_classe.Averigua%C3%A7%C3%A3o%20de%20Paternidade%20\(123\)&select=nome.&select=nome_municipio.RIO%20DE%20JANEIRO&select=sigla_tribunal.TJRJ](https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5cc5-441e-b508-30261e5d288e&sheet=c0cac07f-b08c-492e-ad32-267812fbc70b&theme=horizon&opt=ctxmenu_currsel&select=nome_classe.&select=nome_classe.Averigua%C3%A7%C3%A3o%20de%20Paternidade%20(123)&select=nome.&select=nome_municipio.RIO%20DE%20JANEIRO&select=sigla_tribunal.TJRJ)

Acesso em: 24 Ago. 2022.

Obs: ao se clicar no link acima, o filtro “unidade judiciária” não vem preenchido e é necessário escolher as varas de Santa Cruz neste campo para chegar ao mesmo resultado apresentado acima: Santa Cruz Regional 1 Vara de Família, Santa Cruz Regional 2 Vara de Família e Santa Cruz Regional 3 Vara Família.

A partir dos dados acima, foi formatada a Tabela 4, chegando-se a um prazo médio de 546,28 dias no ano de 2021. Ressalta-se novamente que foi aplicada a média aritmética simples, por meio da divisão do somatório do prazo médio de cada mês pelo número total de meses (12):

Tabela 4. Prazo médio (dias corridos) até o julgamento dos procedimentos judiciais de reconhecimento voluntário de paternidade nas varas de família de Santa Cruz no ano de 2021

Meses	Prazo Médio
Janeiro	524,15
Fevereiro	545,79
Março	525,35
Abril	528,27
Mai	514,06
Junho	520,76
Julho	520,6
Agosto	548,56
Setembro	580,57
Outubro	574,86
Novembro	586,62
Dezembro	585,77
Prazo Médio	546,28

Autoria própria

Já no tocante à esfera extrajudicial, as informações foram enviadas por e-mail pela Titular do 2º RCPN, Alessandra Lapoente, a partir do levantamento manual dos processos de reconhecimento voluntário de paternidade. O primeiro e-mail respondido no dia 24 de Junho de 2022 (Anexo 7) trouxe apenas o total de procedimentos realizados no ano de 2021. Já no dia 11 de Julho, após contato telefônico, a titular retificou os dados inicialmente informados sobre o total de procedimentos (Anexo 8), visto ter concluído que estava considerando um outro procedimento no volume informado inicialmente. Ademais, a registradora informou a conclusão de 113 procedimentos. Tal número trouxe um possível achado desta pesquisa, visto que o Portal de Transparência do RCPN, na Figura 19, trouxe a informação de um total de 99 procedimentos de reconhecimento voluntário de paternidade no ano de 2021 para todo o Município do Rio de Janeiro (e, segundo os dados da registradora, somente o 2º RCPN totalizou 113 procedimentos no mesmo ano).

O número total de processos de reconhecimento voluntário de paternidade do 2º RCPN no ano de 2021 foi de 113, sendo a amostra de 68 procedimentos (60,2%) obtida pela registradora e refletida na Tabela 5, em que o prazo de conclusão de cada processo foi obtido por meio da subtração das datas de “Conclusão” e de “Abertura”, sendo ao final efetuada a média aritmética simples do somatório de cada prazo calculado pelo número total dos 68 procedimentos informados:

Tabela 5. Prazo médio (dias corridos) até a conclusão dos procedimentos extrajudiciais de reconhecimento voluntário de paternidade no 2º RCPN (Santa Cruz) no ano de 2021

#Processo	Abertura	Conclusão	Prazo
15300	28/12/2020	06/01/2021	9
15316	29/12/2020	07/01/2021	9
15391	13/01/2021	20/01/2021	7
15422	15/01/2021	21/01/2021	6
15426	15/01/2021	21/01/2021	6
15429	15/01/2021	21/01/2021	6
15520	28/01/2021	05/02/2021	8
15567	03/02/2021	12/02/2021	9
15569	03/02/2021	12/02/2021	9
15580	04/02/2021	17/02/2021	13
15636	11/02/2021	21/02/2021	10
15659	17/02/2021	21/02/2021	4
15660	17/02/2021	21/02/2021	4
15690	22/02/2021	04/03/2021	10
15720	24/02/2021	05/03/2021	9

15722	24/02/2021	05/03/2021	9
15822	08/03/2021	15/03/2021	7
15824	08/03/2021	15/03/2021	7
15826	08/03/2021	15/03/2021	7
15827	08/03/2021	15/03/2021	7
16005	31/03/2021	13/04/2021	13
16048	12/04/2021	19/04/2021	7
16066	13/04/2021	19/04/2021	6
16097	19/04/2021	26/04/2021	7
16101	19/04/2021	26/04/2021	7
16191	05/05/2021	07/05/2021	2
16322	20/05/2021	26/05/2021	6
16351	25/05/2021	30/05/2021	5
16354	25/05/2021	30/05/2021	5
15356	25/05/2021	30/05/2021	5
16368	25/05/2021	01/06/2021	7
16406	01/06/2021	11/06/2021	10
16407	01/06/2021	11/06/2021	10
16408	01/06/2021	11/06/2021	10
16504	15/06/2021	21/06/2021	6
16542	21/06/2021	25/06/2021	4
16602	29/06/2021	02/07/2021	3
16627	02/07/2021	05/07/2021	3
16407	01/06/2021	11/06/2021	10
16650	06/07/2021	12/07/2021	6
16656	07/07/2021	12/07/2021	5
16657	07/07/2021	12/07/2021	5
16691	12/07/2021	20/07/2021	8
16862	02/08/2021	27/08/2021	25
16888	04/08/2021	27/08/2021	23
16965	13/08/2021	28/08/2021	15
16967	13/08/2021	28/08/2021	15
16997	18/08/2021	28/08/2021	10
17012	19/08/2021	30/08/2021	11
17153	08/09/2021	10/09/2021	2
17168	08/09/2021	10/09/2021	2
17213	15/09/2021	23/09/2021	8
17293	24/09/2021	06/10/2021	12
17299	27/09/2021	07/10/2021	10
17316	28/09/2021	08/10/2021	10
17320	28/09/2021	08/10/2021	10
17331	29/09/2021	08/10/2021	9

17536	25/10/2021	04/11/2021	10
17556	28/10/2021	04/11/2021	7
15950	23/03/2021	18/11/2021	240
17578	01/11/2021	18/11/2021	17
17582	01/11/2021	18/11/2021	17
17813	02/12/2021	06/12/2021	4
17816	03/12/2021	06/12/2021	3
17861	10/12/2021	15/12/2021	5
17899	15/12/2021	20/12/2021	5
17907	17/12/2021	23/12/2021	6
17936	21/12/2021	27/12/2021	6
Prazo Médio			8,05

Autoria própria

Ressalta-se que o processo 15950 teve uma duração muito superior aos demais, sendo colocado em exigência por falha no procedimento e o pai só retornou no mês de Novembro, mais de seis meses após o início do procedimento. Dessa forma, tal procedimento foi desconsiderado do cálculo da média, a fim de evitar distorções, sendo considerado o número total de 112.

Por fim, o número total de procedimentos concluídos foi de 113, considerando a conclusão com a efetiva averbação do nome do pai na certidão de nascimento, sendo o efeito prático da decisão do procedimento.

Com a finalização da coleta dos dados, partiu-se para comparação dos prazos médios de duração do procedimento de reconhecimento de paternidade nas esferas extrajudicial e judicial dentro o recorte da pesquisa. A fim de sintetizar o obtido na pesquisa, a Tabela 6 reflete os resultados:

Tabela 6. Síntese dos resultados obtidos

Fonte dos dados	Prazo médio de conclusão	Procedimentos finalizados
1ª, 2ª e 3ª varas de família (regional de Santa Cruz)	548,12 dias	31
2º RCPN do Município do Rio de Janeiro – Santa Cruz	8,05 dias	113

Autoria própria

Os resultados comprovam uma grande celeridade dos procedimentos na esfera extrajudicial, sendo o procedimento de reconhecimento voluntário de paternidade aproximadamente 68 vezes mais rápido do que o mesmo procedimento executado na esfera judicial. Ademais, o número de procedimentos concluídos na esfera extrajudicial no ano de

2021 foi quase 4 vezes maior do que o número de procedimentos concluídos na esfera judicial. Conforme citado anteriormente, o fato de o prazo de conclusão considerado para a esfera judicial não contabilizar o prazo para a averbação do nome do pai na certidão de nascimento não gerou distorções nesta comparação, visto a diferença dos prazos já ser muito grande e que essa averbação aumentaria ainda mais um pouco essa diferença.

Importante frisar, ainda, que essas estimativas guardam limitações metodológicas, sendo a principal delas o uso da média como única medida estatística para representar o tempo. A média é ainda mais influenciada por valores extremos e, ao resumir em um único indicador os resultados de informações extremamente heterogêneas, pode apresentar distorções. No entanto, para os fins do respectivo estudo, considerando ainda a grande diferença entre os prazos médios obtidos, considera-se que tais aproximações não geraram distorções relevantes.

Aprofundando a análise desse caso, considerando os estudos de Índice de Desenvolvimento Social (IDS) do Município do Rio de Janeiro, o 2º RCPN compreende as áreas de Santa Cruz e Guaratiba, sendo que é uma das regiões de menor IDS segundo estudo da Prefeitura do Rio de Janeiro, tendo ficado na 151ª posição, com 0,527, num ranking com 158 posições – Lagoa e Leblon foram os dois primeiros, enquanto os últimos foram Guaratiba, Vargem Grande e Grumari, com índices de 0,487, 0,453 e 0,282, respectivamente¹⁰⁹. Retomando a Tabela, com os dados do total de procedimentos de reconhecimento voluntário de paternidade realizados em 2021, construiu-se a Tabela 7, agregando os dados de IDS das regiões em que estão localizadas as respectivas serventias e mais quatro colunas descritas a seguir:

- A: total geral de atos da serventia realizados no ano de 2021, retomando os dados obtidos do Portal Justiça Aberta do CNJ considerando o gráfico exposto na Figura 20;
- B: percentual de atos realizados na serventia em relação ao total de atos realizados por todas as serventias do Município. O total de atos realizados por todas as serventias do Município foi de 1.402.371 (somatório de todos os atos expostos no gráfico da Figura 20);
- C: total de atos de reconhecimento voluntário de paternidade no ano de 2021 conforme dados da Tabela 2;

¹⁰⁹ Fonte: Instituto Data Rio. Disponível em:

<<https://www.data.rio/documents/fa85ddc76a524380ad7fc60e3006ee97/about>>. Acesso em: 20 Set. 2022.

- D: percentual de atos de reconhecimento voluntário de paternidade em relação ao total de atos da serventia no ano de 2021. A coluna D resulta da divisão do valor da coluna C pelo valor da coluna A.

Tabela 7. Dados das serventias que responderam parcialmente a pesquisa, incluindo o IDS das respectivas regiões e as colunas A, B, C e D

Serventia de RCPN	Localização	IDS	A	B	C	D
1º Ofício do RCPN	PRAIA DA OLARIA, N° 155 - Bairro COCOTÁ	0,655	222.711	15,88%	101	0,045%
2º Ofício de RCPN	RUA DO PRADO N°41 - Bairro SANTA CRUZ	0,527	19.567	1,40%	113	0,578%
8º Ofício de RCPN	RUA DR. PEREIRA DOS SANTOS, 25 - Bairro TIJUCA	0,706	205.064	14,62%	75	0,037%
12º Ofício de RCPN	AVENIDA DAS AMÉRICAS, 3939, Bairro BARRA DA TIJUCA	0,770	28.870	2,06%	66	0,229%

Autoria própria

A partir da Tabela 7, pode-se concluir que, mesmo tendo apenas 1,40% do total de todos os atos realizados por todos os RCPN do Município do Rio de Janeiro no ano de 2021 (coluna B), o 2º RCPN teve o maior número absoluto de atos de reconhecimento voluntário de paternidade dentre as serventias que responderam à pesquisa (coluna C), e também o maior percentual de atos desse tipo em relação ao total de atos da serventia (coluna D). Ademais, quando se analisa o IDS de cada uma dessas serventias, o 2º RCPN é o que possui o menor IDS. Tal conclusão vem reforçar a hipótese de que as serventias extrajudiciais facilitam o acesso à justiça, em especial para os mais vulneráveis.

Ademais, o resultado da presente pesquisa corrobora a hipótese inicial desta investigação. Percebe-se um ganho significativo de celeridade na atuação das serventias extrajudiciais como executoras de uma política pública de acesso à justiça. Frisa-se, ainda, as dificuldades intrínsecas ao procedimento de reconhecimento de paternidade, em que um acesso facilitado é fundamental para a realização prática de direitos tão relevantes. E a execução de tal procedimento diretamente no RCPN de maneira mais célere do que na esfera judicial demonstra o resultado prático de uma importante política pública, com um acesso

eficiente e com toda a segurança jurídica necessária à concretização de diversos direitos relevantes no contexto socioeconômico brasileiro.

CONCLUSÕES

Chega-se à parte conclusiva da presente Dissertação, retomando os objetivos desta investigação, em especial no tocante ao papel das serventias extrajudiciais numa política pública de acesso à justiça. Partindo-se da definição conceitual de política pública, em que os entes estatais executam ações a fim de resolver problemas públicos, a questão do excessivo prazo para a conclusão dos processos judiciais é um problema público brasileiro de grande relevância. Dessa forma, considerando que o acesso à justiça é um direito fundamental, tendo inclusive caráter de garantia, o contexto socioeconômico brasileiro e a grande previsão de direitos na Carta Magna de 1988 gerou uma expansão do papel do Poder Judiciário na sociedade brasileira, em especial após a redemocratização do Brasil.

No entanto, as deficiências do Poder Judiciário em responder às demandas pode gerar efeitos desastrosos na sociedade, inclusive a própria desconfiança na democracia, visto que os mais vulneráveis não conseguem ter efetivados sequer os seus direitos mais básicos. Ademais, a celeridade processual passa a ser fundamental neste contexto, considerando a dinâmica da vida contemporânea, sendo necessária uma nova conexão entre o Direito e os cidadãos, dada o caráter emancipatório que o direito pode alcançar, principalmente para pessoas em condições de vulnerabilidade. E, nesse contexto, justiça tardia pode não ser justiça.

E, dada a não correspondência do Poder Judiciário a tais expectativas, novas configurações foram necessárias a fim de um acesso à justiça mais eficiente. Assim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tomou diversas ações no sentido de melhorar o cenário judicial brasileiro, formulando políticas públicas de acesso à justiça. E, além de o CNJ ser um formulador de políticas públicas, o modelo passou a contar com executores de fora da Administração Pública, em que as serventias extrajudiciais passaram a ser importantes atores na complementação da função jurisdicional do Estado.

Em que pese o tamanho do país e suas imensas diversidades, há grande capilaridade das serventias extrajudiciais, estando presentes com pelo menos uma serventia em cada Município do Brasil. Ademais, a exigência de bacharéis em Direito aprovados em concurso

público como requisito para a delegação traz grande qualificação dos delegatários e, sendo instituições privadas, há economia de recursos públicos, visto que as serventias são mantidas com as receitas dos serviços prestados. E o Poder Judiciário continua como vetor importante do acesso à justiça, já que é quem fiscaliza, faz o concurso público e outorga a delegação, vencendo um possível preconceito, inclusive dos próprios operadores do Direito.

Neste sentido, foram editadas sucessivas normas que inseriram novas atribuições aos cartórios, tornando-os polos de acesso à justiça, muitas vezes como primeiro atendimento ao homem médio. E diversas normatizações foram implementadas pelo CNJ, formulando políticas públicas na tentativa de melhorar o cenário judicial brasileiro. A Resolução nº 125/2010 foi um marco importante nesse processo, sendo que demais normas operacionalizaram uma grande política pública de acesso à justiça.

E os dados confirmam que diversos procedimentos delegados aos cartórios passaram a ter conclusão mais célere do que na esfera judicial, como os processos de divórcio e de inventário. No entanto, é importante ressaltar que as garantias fundamentais do processo não devem ser abandonadas em prol da celeridade. E as serventias extrajudiciais vem atuando com imparcialidade e seguindo os procedimentos legais, até porque são fiscalizadas de maneira recorrente pelos Tribunais de Justiça dos Estados.

Assim, no tocante aos resultados da execução pelas serventias extrajudiciais dessa política pública de acesso à justiça, o estudo de caso comprovou maior celeridade de processos extrajudiciais de reconhecimento voluntário de paternidade no recorte considerando o 2º RCPN, para os procedimentos de mesmo tipo executados na esfera judicial na mesma região do Município do Rio de Janeiro. Tais dados corroboram a hipótese de que a política pública que vem delegando procedimentos à esfera extrajudicial vem trazendo maior celeridade processual. Importante, ainda, citar que tal variável foi escolhida por questões de viabilidade da pesquisa e por ser uma questão objetiva e, mesmo assim, a obtenção dos dados foi extremamente difícil. Outras variáveis como custo e efetividade poderão ser exploradas em outros trabalhos, a fim de complementar os estudos desse tema.

Conforme explicitado no último capítulo, a dificuldade de obtenção dos dados da esfera extrajudicial foi muito grande. Além de os dados não serem armazenados de forma padronizada, não há centralização dos dados pela Corregedoria de Justiça do Rio de Janeiro nem pelo CNJ. Tal fato chama a atenção, dada a importância dessas informações para uma avaliação mais apurada dos serviços realizados, em especial o prazo de conclusão de procedimentos no contexto do acesso à justiça. Ademais, constatou-se divergência dos dados obtidos diretamente com os registradores e o Portal de Transparência do Registro Civil

Fundamental, ainda, citar deficiências em canais de atendimento aos usuários das serventias extrajudiciais. No caso da presente pesquisa, mesmo em se tratando de um pesquisador que, neste caso, não era um usuário de um serviço, foi extremamente difícil o contato com os órgãos de correição do Tribunal de Justiça, sendo necessária visita presencial ao prédio do TJ no centro da cidade do Rio de Janeiro. Conclui-se que faltam canais de atendimento aos usuários dos serviços, ou até uma ouvidoria que seja facilmente acessível e possa registrar de forma centralizada as reclamações e até sugestões de melhorias dos usuários. Alerta-se que a própria Corregedoria, até por fazer parte do Poder Judiciário, pode ser um entrave para que usuários registrem reclamações das serventias, até porque muitos dos usuários que procuram os cartórios muitas vezes seguem esse caminho justamente para não acessarem o Poder Judiciário.

Por fim, pretende-se fazer duas proposições, detalhadas nos Anexos desta Dissertação: um modelo de Provimento ou Resolução do CNJ (Anexo 9) exigindo o envio periódico de informações detalhadas dos atos extrajudiciais, em especial os procedimentos que foram delegados às serventias extrajudiciais no contexto da política pública de acesso à justiça, com dados objetivos sobre prazo de conclusão e custos; e uma comunicação formal ao Portal de Transparência do Registro Civil (Anexo 10), que é administrado pela Associação dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN), alertando sobre possível divergência de dados divulgados no Portal. Dessa forma, a presente Dissertação vem contribuir em prol de resultados concretos para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2008.

_____. **Teoria da argumentação jurídica. A teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica**. Zilda Hutchinson Schild Silva (trad.). São Paulo: Landy, 2005.

ALVIM, Arruda. Anotações sobre as perplexidades e os caminhos do processo civil contemporâneo – sua evolução ao lado do direito material. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). **As garantias do cidadão na justiça**, São Paulo, Saraiva, 1993.

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Justiça: acesso e descesso**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 mai. 2003.

Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4078>>. Acesso em: 29 Jan. 2023.

ANDERSON, James E. **Public Policymaking**. 7ª Ed. Texas: Cengage Learning, 2011.

AQUINO, Maria da Glória Costa G. de Sousa. **Considerações sobre a resolução CNJ nº 125/2010**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

ARAÚJO, Rosalina Corrêa. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

ARAÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 19 Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ASSOCIAÇÃO DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em Números - 3ª Edição de 2021**. Brasília: ANOREG, 2022.

BARBOSA, Ruy. **República: Teoria e Prática (Textos Doutrinários sobre Direitos Humanos e Políticos Consagrados na Primeira Constituição da República)**. Petrópolis/Brasília: Vozes/Câmara dos Deputados, 1978.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Judicialização, ativismo e legitimidade democrática**. Consultor Jurídico. 22 de Dezembro de 2008. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=3>. Acesso em 25 Out. 2022.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros, 2006

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa Benício. **Responsabilidade Civil do Estado Decorrente de Atos Notariais e de Registro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 24ª Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2020.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha. Acesso à justiça como garantia à igualdade. In: TRINDIDADE, Edi Aparecido; FILHO, Oscar Mellim (Orgs.). **Acesso à justiça**. Campinas: Ed. Alínea, 2012.

BRANDELLI, Leonardo. **Direito Civil e registro de imóveis**. São Paulo: Método, 2007.

_____. **Nome Civil da Pessoa Natural**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Teoria geral do direito notarial**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Datajud (Portal)**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>>.

_____. **Justiça em Números (Portal)**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>.

_____. **Provimento nº 3/2009**. Implementa mudanças nos modelos das certidões de nascimento, de casamento e de óbito, em consideração às sugestões apresentadas pela Associação dos Registradores das Pessoas Naturais do Brasil - ARPEN-BR. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1310>>.

_____. **Provimento nº 12/2010**. Determina que seja remetido, em forma que preserve o sigilo, para cada uma das 27 Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça, o CD com os nomes e endereços dos alunos que, naquela unidade da Federação, não possuem paternidade estabelecida, segundo os dados do Censo escolar. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1302>>.

_____. **Provimento nº 13/2010**. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1298>>.

_____. **Provimento nº 16/2012.** Dispõe sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1299>>.

_____. **Provimento nº 18/2012.** Dispõe sobre a instituição e funcionamento da Central Notarial de cartório Eletrônicos Compartilhados - CENSEC.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1296>>.

_____. **Provimento nº 46/2015.** Revoga o Provimento 38 de 25/07/2014 e dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais - CRC.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2509>>.

_____. **Provimento nº 53/2016.** Dispõe sobre a averbação direta por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais da sentença estrangeira de divórcio consensual simples ou puro, no assento de casamento, independentemente de homologação judicial.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2515>>.

_____. **Provimento nº 63/2017.** Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>>.

_____. **Provimento nº 65/2017.** Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis.

Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf>.

_____. **Provimento nº 66/2018.** Dispõe sobre a prestação de serviços pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais mediante convênio, credenciamento e matrícula com órgãos e entidades governamentais e privadas.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2528>>.

_____. **Provimento nº 67/2018.** 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>>.

_____. **Provimento nº 72/2018.** Dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2621>>.

_____. **Provimento nº 73/2018.** Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN).

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>>.

_____. **Provimento nº 74/2018.** Dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil e dá outras providências.
Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2637>>.

_____. **Provimento nº 81/2018.** Dispõe sobre a Renda Mínima do registrador Civil de Pessoas Naturais.
Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2773>>.

_____. **Provimento nº 83/2019.** Altera a Seção II, que trata da Paternidade Socioafetiva, do Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça.
Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2975>>.

_____. **Provimento nº 88 de 2019.** Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências.
Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Provimento-n.-88.pdf>>.

_____. **Provimento nº 89 de 2019.** Regulamenta o Código Nacional de Matrículas - CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR.
Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original173255201912195dfbb44718170.pdf>>.

_____. **Resolução nº 70/2009.** Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.
Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_70_18032009_25032019142233.pdf>.

_____. **Resolução nº 80/2009.** Declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público.
Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/105>>.

_____. **Resolução nº 81/2009.** Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital.
Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>>.

_____. **Resolução nº 125/2010.** 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>>.

_____. **Resolução nº 175/2013.** Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo.
Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>>.

_____. **Resolução nº 331/2020**. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal.

Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3428>>.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. **Decreto nº 678/1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848/1940**. Código Penal. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>.

_____. **Lei nº 1.060/1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm>.

_____. **Lei nº 6.015/1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm>.

_____. **Lei nº 8.069/1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>.

_____. **Lei nº 8.560/1992**. Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18560.htm>.

_____. **Lei nº 8.935/1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios).

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm>.

_____. **Lei nº 10.169/2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm>.

_____. **Lei nº 10.406/2002**. Institui o Código Civil.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>.

_____. **Lei nº 11.441/2007**. 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/111441.htm>.

_____. **Lei nº Lei 13.105/2015**: Código de Processo Civil.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>.

_____. **Lei nº 14.382/2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp);

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência do STJ**. Disponível em:

<<https://processo.stj.jus.br/SCON/>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp>>.

BRASIL, Rebeca Ferreira; MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Germano. **Processo Judicial Eletrônico: política pública de virtualização do poder judiciário**. Revista Conhecer: o debate eletrônico entre o público e privado – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará . v. 4. N.11. 2014. Disponível em:

<<http://seer.uece.br/?journal=politicaspUBLICASemdebate&page=article&op=view&path%5B%5D=1239>>. Acesso em: 15 Nov. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **As políticas públicas e o direito administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público. nº 13, 1996.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. **Guia de Conciliação e Mediação do Conselho Nacional de Justiça (Apresentação)**. 2015. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em:

<<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2015/06/1818cc2847ca50273fd110eafdb8ed05.pdf>>. Acesso em: 25 Ago. 2022.

CADIET, Loic. **L'arbitrage et l'évolution contemporaine des modes des règlements des conflits**. Revista Eletrônica de Direito Processual. v. 12. 2013. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/8686/6558>>. Acesso em: 13 Jul. 2022.

CAMARGO, Mario de Carvalho Neto; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli. **Registro Civil das Pessoas Naturais I**. São Paulo: Saraiva, 2014.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas**, 2ª Ed. Coimbra: 2001.

_____. **Direito Constitucional**. 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 1993.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. Notas sobre conciliadores e conciliação. Trad: Hermes Zaneti Jr. In: CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. Trad. Hermes Zaneti Jr. Vol 2. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

_____. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie. Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002 (Reimpressão).

_____. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de Acesso à Justiça**. Revista de Processo, São Paulo, nº 74, ano 19, abril-junho de 1994, pp. 82-97.

CARLIN, J; HOWARD, J. **Legal Representation and Class Justice**. U.C.L.A. Law Review, 2012.

CARNEVALE, Marcos Ignácio da Silva. **Crise Social e Poder Judiciário: uma análise sociológica dos quantitativos do CNJ sobre o Judiciário brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2015

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

_____. **Lei dos registros públicos comentada**. 7ª Ed. São Paulo, Saraiva. 1991.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo e DE FARIA, Carlos A. Pimenta (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **Canotilho e a Constituição Dirigente**. 2ª Ed. São Paulo: Renovar, 2005.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. **Programa de Direito Civil III: Direito das Coisas**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979.

DELEON, Peter. **Policy Evaluation and Program Termination**. Review of Policy Research. 1983.

DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; STANCATI, Maria Maria Martins Silva. **A ressignificação do princípio do acesso à justiça à luz do Art.3º do CPC/2015**. Revista de processo - Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). v. 41. 2016. Disponível em:

<[https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Acesso_reassignificado - Dalla e Stancati - 2018.pdf](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Acesso_reassignificado_-_Dalla_e_Stancati_-_2018.pdf)>

Acesso em: 05 Ago. 2022.

DE VASCONCELOS, Carlos Eduardo, **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Forense Jurídica, 2008.

DIDDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021.

DIDDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. 2ª Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18ª Ed. rev. ampl. e atual. v. 1. Salvador: JusPodivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Instituições de Direito Processual Civil**. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUNN, Willian N. **Public Policy Analysis**. 6ª Ed. New York: Routledge – Taylor e Francis Group, 2018.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 14th Ed. NJ: Prentice Hall, 2013.

ESPAÑA. **Ley 15/2015, de 2 de julho, de la Jurisdicción Voluntaria**. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 3 jul. 2015.

Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/03/pdfs/BOE-A-2015-7391.pdf>>.

Acesso em: 05 Nov. 2022.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Direitos privados da personalidade**. São Paulo: RT, 1998.

_____. **Do nome civil das pessoas naturais**. 3ª Ed. São Paulo: RT, 1975.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Judiciário também deve ter suas Políticas públicas**. Consultor Jurídico, 22 de setembro de 2013.

Disponível

em:

<<https://www.conjur.com.br/2013-set-22/segunda-leitura-judiciario-tambem-politicas-publicas>>. Acesso em: 05 Jan. 2023.

GASPAR, Valter. **Resumo de Direito de Família**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

GINSBURG, Tom. The Global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford handbook of law and politics**. New York: Oxford University Press, 2008.

GOMES, Orlando. **Direito de Família**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. **Introdução ao Direito Civil**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

GONZÁLES, Fernando P. Méndez. A função econômica dos sistemas registrares. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes (A interpretação/aplicação do Direito e os princípios)**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. **Jurisdição Voluntária Moderna**. São Paulo: Dialética, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Desformalização do processo e desformalização das controvérsias. **Novas tendências do direito processual de acordo com a Constituição de 1988**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

_____. **Ensaio sobre a processualidade, Fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

_____. **O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidades e incompatibilidades**. Publicações da Escola AGU, Brasília: v.8, 2016.

_____. **Os fundamentos da justiça conciliativa**. Revista de Arbitragem e Mediação. v. 14. 2007. Disponível em: <https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_ADA%20PELLE.pdf>. Acesso em: 15 Mar. 2022.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. **Análisis de Políticas Pública**. Sevilla: Tecnos, 2013.

HAYEK, F. A. **The constitution of liberty. The Definitive Edition**. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HILL, Flávia Pereira. **A desjudicialização do procedimento de registro tardio de nascimento. Inovações trazidas pela lei federal n. 11.790/08**. Revista Eletrônica de Direito Processual. v. 3. 2009. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/23731/16753>>. Acesso em: 05 Jul. 2022.

_____. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial.** Revista Eletrônica de Direito Processual. v. 22. 2021. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324>>. Acesso em: 05 Jul. 2022.

HOGEMANN, Edna Raquel. **Direitos Humanos, direitos para quem? O direito personalíssimo ao nome e a questão o sub-registro.** Anais do V Encontro da ANDHPE – Direitos humanos, democracia e diversidade. 17 a 19 de Setembro de 2009. UFPA. Belém Pará. Disponível em: <<http://www.andhep.org.br/anais/arquivos/Vencontro/gt4/gt04p04.pdf>>. Acesso em: 15 Out. 2022.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JARDIM, Mônica. A privatização do notariado em Portugal. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo.** Revista Estudos Históricos. Número 18. São Paulo, 1996.

KELLER, Arno Arnoldo. **A exigibilidade dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial – Da atividade e dos documentos notariais.** 4ª Ed. Salvador: Juspodivm. 2020.

_____. **Registros Públicos – Teoria e Prática.** 11ª Ed. Salvador: Juspodivm. 2019.

MANCUSO Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito.** 3ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

_____. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas.** 3ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MARTINS, Taigoara Finardi. **Justiça e Processo.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. **O CNJ e as metas do Judiciário para 2010.** Brasília: Correio Brasiliense, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 19ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MENKEL-MEADOW, Carrie J. LOVE, Lela Porter. SCHNEIDER, Andrea Kupfer. STERNLIGHT, Jean R. **Dispute Resolution beyond the Adversarial Model**. New York: Aspen Publishers, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2020.

MEIRELLES, Jussara. **Gestação por outrem e determinação da maternidade**. Curitiba: Gênese, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 21ª Ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2007.

MORAIS, Ocelio de Jesús C. **Direitos Humanos Fundamentais e a Justiça Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional n. 45 e o processo. **Temas de Direito Processual (Nona série)**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Por um processo socialmente efetivo**. *Revista do Processo*. São Paulo. V. 27 n. 105. Jan/Mar. 2002

NALINI, José Renato. Registro Civil das pessoas naturais: Usina da cidadania. In: NALINI, José Renato; CHICUTA, Kioitsi; NETO, Narciso Orlandi; DIP, Ricardo Henry Marques(Orgs.). **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

NASCIMENTO, Irley Carlos Siqueira Quintanilha; VARELLA, Marcelo Dias. **Tabeliões e registradores nos Arranjos Institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização**. *Revista DES – Direito, Estado e Sociedade*. n. 51. PUC-RJ. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2017. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/863>>. Acesso em: 24 Nov. 2022.

NEVES, Isabela Dias; COSTA, Fabrício Veiga (Orgs). **Pesquisa Jurídica no Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

NUNES, P.R. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi; SPENGLER, Fabiana Marion. **O fórum multiportas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social**. Curitiba: Multideia Editora, 2013.

Disponível em:

<<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2018/09/8f477ec6bf0626d8bf998c5b4f522458.pdf>>. Acesso em: 14 Out. 2022

PEDROSO, João. **Percursos da(s) reforma(s) da administração da justiça - Uma nova relação entre o judicial e o não judicial**. Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. vol. 171. Coimbra, abr. 2002. Disponível em: <www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>. Acesso em: 24 Nov. 2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA, Caio Mario da Silva.; BARBOZA, Heloisa Helena; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira. **Reconhecimento de Paternidade e seus efeitos**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PORTUGAL. **Lei n 23/2013, de 05 de março**. Regime Jurídico do Processo de Inventário. Diário da República, n. 45/2013, Série I. Lisboa, 05 mar. 2013.

Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/307407/>>. Acesso em: 05 Nov. 2022.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIBEIRO, Zeferino. **O Tabelionato**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1950.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Estadual nº 6.142/2012**. ALTERA DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/cd06e832fd183e2a8325798200704ed2?OpenDocument#:~:text=Fa%C3%A7o%20saber%20que%20a%20Assembl%C3%A9ia,RCPN%20da%20Comarca%20da%20Capital>>.

_____. **Lei Estadual nº 6.281/12**. CRIA O FUNDO DE APOIO AOS REGISTRADORES CIVIS DAS PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FUNARPEN/RJ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em:

<[_____. **Lei Estadual nº 6.956/15**. DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em:](http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/3f9398ab330dbab883256d6b0050f039/433fd8d04d51cdb683257a31005a1215?OpenDocument#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A9ria&text=LEI%20N%C2%BA%206281%2C%20DE%2003,RJ%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS.>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/7954a68a437095b983257dcf00599dda?OpenDocument#:~:text=Art.,se%20tratar%20de%20vara%20%C3%BAnica>.

_____. Tribunal de Justiça – Corregedoria Geral. **Provimento CGJ n.º 87/2020**. Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro - Parte extrajudicial. Disponível em:

<<https://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/132953036/codigo-de-normas-extrajudicial-01.02.2023.pdf/1f96b07b-d9aa-b8ee-5e90-fff9ee6350a4?version=1.1>>

RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RODRÍGUES-GARAVITO, César. **Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America**, Texas Law Review, 89:1669-1698, 2010-2011.

SADEK, Maria Tereza. **Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos**. Revista USP. v. 101. 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>>. Acesso em: 07 Jul. 2022.

_____. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In: LIVIANU, R. (Coord). **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edeslstein de Pesquisa Social, 2009. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-15.pdf>>. Acesso em: 17 Abr. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. 1ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Pela mão d'Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9ª Ed. São Paulo, Cortez, 2003.

SANTOS, Renaldo Velloso. **Registro Civil das Pessoas Naturais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

SCALIA, Antonio. **The rule of law as a Law of rules**. Chicago: University of Chicago Law Review, 56, nº 4. 1999.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Ed. São Paulo, Cengage Learning, 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2020.

SILVA, José Luiz Mônaco da. **O Reconhecimento de Paternidade**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

_____. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006.

SPENGLER, Fabiana Marion; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **A mediação digital de conflitos como política judiciária de acesso à justiça no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais, n. 72, pp. 219-257, jan./jun. 2018. Disponível em: <<https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1923>>. Acesso em 10 Out. 2022.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. **O que é isto: decido conforme minha consciência?** 4ª. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

STRECK; Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria do Estado**. 8ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SZANIAWSKI, Elimar. **Limites e possibilidade do direito de redesignação do estado sexual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito de Família**. 9ª Ed. Rio de Janeiro, Forense, 2014.

TATE, Neal C; VALLINDER, Torbjorn (Orgs). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

THEODORO JÚNIOR, Humberto **A arbitragem como meio de solução de controvérsias**. Revista Síntese de Direito Civil e processual Civil, n .2, 1999.

_____. **Curso de Direito Processual Civil Volume I – Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**. 55ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TIZIANI, Marcelo Gonçalves. **Uma breve história do registro civil contemporâneo**. Portal do RI. Disponível em: <<https://portaldori.com.br/2016/10/11/artigo-uma-breve-historia-do-registro-civil-contemporaneo-por-marcelo-goncalves-tiziani/>>. Acesso em 22 Dez. 2022.

TOURAINE, Alain. **O que é a Democracia?** 2ª. Ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direito de Família**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VENTURA, Magna Maria. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa**. Rio de Janeiro: Revista SOCERJ, 2007.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e Processo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

_____. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanóide de (Coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005.

_____. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse. In: PELUZO, Min. Antônio Cezar e RICHA, Morgana de Almeida (Coords.) **Conciliação e mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

Anexo 1: Dados das serventias extrajudiciais de RCPN do Município do Rio de Janeiro

Descrição	Responsável	Endereço	Contato	Total de atos
1º Registro Civil das Pessoas Naturais	JÚLIO CESAR MACEDÔNIO BUYS II	PRAIA DA OLARIA, Nº 155 Bairro: COCOTÁ	(21)3386-1504 E-mail : atendimento@1rcpn.com.br	222.711
02º Registro Civil das Pessoas Naturais	ALESSANDRA LAPOENTE DA SILVA	RUA DO PRADO Nº41 Bairro: SANTA CRUZ	(21)3563-2864 E-mail : rcpsantacruz@hotmail.com	19.567
3º Registro Civil das Pessoas Naturais	INGRID WALTER DE SOUSA	Av. Graça Aranha, nº 416, Sala 601 Bairro :Centro	(21)2215-5109 E-mail : administrativo@cartoriocentro.com.br	23.653
4º Registro Civil das Pessoas Naturais	PRISCILLA MACHADO S MILHOMEM	Rua Correia Dutra, 75-B Bairro: Flamengo	(21)2556-5113 E-mail : cartorio@cartoriocatete.com.br	64.210
5º Registro Civil das Pessoas Naturais	ALAN J DOS S BORGES	RUA SÃO JOÃO BATISTA,28 Bairro: BOTAFOGO	(21)2522-1740 E-mail: faleconosco@cartoriocopacabana.com.br	244.553
06º Registro Civil das Pessoas Naturais	EUZIMAR COELHO DE OLIVEIRA	AV. GEREMÁRIO DANTAS, Nº 142 Bairro: TANQUE	(21)3392-1596 E-mail : cartorio6rcpn@6rcpn.com.br	62.422
7º Registro Civil de Pessoas Naturais	JOSÉ MAURO CAVALCANTI	Rua Joaquim Palhares nº 267, lj B Bairro: Cidade Nova	(21)2502-3913 E-mail : cartorio@setimoregistrocivil.com.br	94.525
8º Registro Civil das Pessoas Naturais	DANIEL NILSON RIBEIRO	RUA DR. PEREIRA DOS SANTOS, 25 Bairro: TIJUCA	(21)2298-2022 E-mail : cartorio@8rcpn.com.br	205.064
09º Registro Civil das Pessoas Naturais	ALAOR MELLO	Rua São Cristóvão, 489 Bairro: São Cristóvão	(21)2589-8262 E-mail: cartoriosaocristovao@cartoriosaocristovao.com.br	94.130
10º Registro Civil das Pessoas Naturais	ALAOR MELLO	Rua Carolina Méier, 31 Bairro: Méier	(21)2281-2155 E-mail : raphael@cartoriomeier.com.br	42.523

11° Registro Civil das Pessoas Naturais	MARIA A L DA COSTA	AV. DOM HÉLDER CÂMARA , Nº 6776 Bairro: PILARES	(21) 2486-5798 E-mail: 11RCPN@infoline.com.br	63.141
12° Registro Civil das Pessoas Naturais	BENJAMIN MEDEIROS DA SILVA	A DAS AMÉRICAS, 3939, BLOCO 1, Lj T Bairro :B Tijuca	(21)3576-1269 E-mail : cartorio@registroCIVILbarra.RIO	28.870
13° Registro Civil das Pessoas Naturais	MARIA ETELVINA DE ARAUJO F.	Av. Cesário de Melo, nº 3600 Bairro: Campo Grande	(21)2413-4187 E-mail : decimaterceira@decimaterceira.com.br	51.361
14° Registro Civil das Pessoas Naturais	CARLOS HENRIQUE REBELO	Rua Dagmar da Fonsecanº118 Bairro: Madureira	(21)2451-9179 E-mail : 14rcpntabmadureira@uol.com.br	176.749
15° Registro Civil das Pessoas Naturais	PRISCILLA MACHADO S. MILHOMEM	Avenida Brás de Pina, nº 150, salas 109/249/251/253/255	(21)3547-0007 E-mail: 15rcpnrj@gmail.com	3.817
16° Registro Civil das Pessoas Naturais	BENJAMIN MEDEIROS DA SILVA	Avenida de Santa Cruz, 1566 Bairro: Realengo	(21)3437-1204 E-mail: faleconosco@16registro.com.br	5.075
TOTAL				1.402.371

Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Justiça Aberta (adaptado pelo autor). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?>. Acesso em: 06 Mai. 2022.

Anexo 2: E-mail enviado em 15 de Maio de 2022 para todos os titulares de RCPN do Município do Rio de Janeiro (o exemplo reflete o 4º RCPN):

de: **ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO** <orlando.padeiro@edu.unirio.br>
para: cartorio@cartoriocatete.com.br

data: 15 de mai. de 2022, 11:35
assunto: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade
enviado por: edu.unirio.br

Prezado titular do RCPN, boa tarde!

Sou pesquisador de Mestrado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em tema de Direito Notarial e Registral: "Política pública de acesso à justiça: o papel das serventias extrajudiciais no acesso a direitos fundamentais". Em especial, nesta pesquisa, há estudo de caso referente à maior celeridade dos procedimentos de reconhecimento de filiação diretamente no RCPN, inclusive a socioafetiva (Provimentos 16/2012 e 63/2017 do CNJ e Provimento CGJ/RJ 87/2020). Para tanto, gostaria de ter uma visão analítica do prazo de conclusão do reconhecimento de paternidade voluntário no RCPN (suponho ser bem rápido, considerando o preenchimento de declaração), e gostaria de saber se há alguma forma de o senhor me passar essas informações de uma forma bem macro dos últimos 2 anos (por exemplo: 5 procedimentos de reconhecimento de paternidade voluntária no ano de 2020, com prazo de 1 dia útil cada; 6 procedimentos em 2021 com o prazo de 2 dias). Se houver o prazo individual de cada um dos procedimentos realizados seria melhor ainda. A ideia é só considerar o procedimento voluntário (e não considerar o procedimento de investigação de suposto pai).

Segue link de minha aprovação no processo seletivo 2021, estou no último período em fase de confecção da dissertação:

[Aprovação no processo seletivo 2021 - PPGD UNIRIO](#)

A ideia da pesquisa é demonstrar de forma analítica a eficiência na execução desses procedimentos diretamente no RCPN, a fim de comprovar o sucesso desse modelo multiportas em que os cartórios passam a ser promotores de uma política pública de acesso à justiça. Buscarei as mesmas informações nos demais RCPN do Estado do Rio de Janeiro.

Obs: no Portal da Transparência do RCPN (<https://transparencia.registrocivil.org.br/painel-registral/reconhecimento-paternidade>) eu encontro o volume de procedimentos realizados em cada Município, porém não encontro o prazo de conclusão dos mesmos.

Agradeço antecipadamente a atenção.

Um abraço,
Orlando de Souza Padeiro Filho
Mestrando em Direito / PPGD UNIRIO
Matrícula: 21115P9M25 [Lattes](#)

Fonte: E-mail orlando.padeiro@edu.unirio.br – “Enviados” (adaptado pelo autor). Acesso em: 20 Dez. 2022.

Anexo 3: Resposta do 8º RCPN-RJ ao e-mail inicialmente enviado

de: **cartório 8 RCPN-RJ** <cartorio@8rcpn.com.br>
para: ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO <orlando.padeiro@edu.unirio.br>
data: 18 de mai. de 2022, 10:25
assunto: Re: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade
enviado por: 8rcpn.com.br

Bom dia,

Senhor, colhemos do nosso banco de dados algumas informações mais recentes de forma aleatória. Seguem abaixo. Esperamos que isto lhe auxilie !

RECONHECIMENTOS VOLUNTÁRIOS DE PATERNIDADE:

OBS - "PRONTO" é a data em que foi feita a averbação da paternidade no correspondente registro de nascimento, após analisarmos o pedido e documentos apresentados, e, eventualmente, solicitar alguns outros documentos complementares.

485886 DEU ENTRADA EM 07/04/2022 PRONTO EM 04/05/2022

485650 DEU ENTRADA EM 18/03/2022 PRONTO EM 05/04/2022

485570 DEU ENTRADA EM 15/03/2022 PRONTO EM 14/04/2022

485501 DEU ENTRADA EM 10/03/2022 PRONTO EM 04/05/2022

485477 DEU ENTRADA EM 09/03/2022 PRONTO EM 05/04/2022

#####

RECONHECIMENTOS DE PATERNIDADE/MATERNIDADE SOCIOAFETIVOS:

OBS - A data de conclusão deste processo é mais longa, pois, na forma da Lei, é necessário que o processo (pedido e documentos) seja encaminhado para o Ministério Público para análise, eventuais exigências e decisão, e, somente após o parecer favorável do MP é que o processo retorna para a serventia, para, então, efetuarmos a correspondente averbação.

484663 DEU ENTRADA EM 23/12/2021 PRONTO EM 24/02/2022

484560 DEU ENTRADA EM 15/12/2021 PRONTO EM 24/02/2022

484456 DEU ENTRADA EM 03/12/2021 PRONTO EM 24/02/2022

483850 DEU ENTRADA EM 18/10/2021 PRONTO EM 22/12/2021

481943 DEU ENTRADA EM 21/05/2021 PRONTO EM 21/07/2021

Atenciosamente

O Oficial

TIRE SUAS DÚVIDAS EM: www.8rcpn.com.br

Fonte: E-mail orlando.padeiro@edu.unirio.br "Caixa de entrada" (adaptado pelo autor). Acesso em: 20 Dez. 2022.

Anexo 4: E-mail enviado à Corregedoria do TJ-RJ no dia 30 de Maio de 2022

de: **ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO** <orlando.padeiro@edu.unirio.br>
para: corregedoria@tjrj.jus.br

data: 30 de mai. de 2022, 22:14
assunto: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade
enviado por: edu.unirio.br

Prezados, Boa Noite!

Sou pesquisador de Mestrado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em tema de Direito Notarial e Registral: "Política pública de acesso à justiça: o papel das serventias extrajudiciais no acesso a direitos fundamentais". Em especial, nesta pesquisa, há estudo de caso referente à maior celeridade dos procedimentos de reconhecimento de filiação diretamente no RCPN, inclusive a socioafetiva (Provimentos 16/2012 e 63/2017 do CNJ e Provimento CGJ/RJ 87/2020). Para tanto, gostaria de ter uma visão analítica do prazo de conclusão do reconhecimento de paternidade voluntário no RCPN (suponho ser bem rápido, considerando o preenchimento de declaração).

Gostaria de saber se este órgão possui tais informações do ano de 2021 para as serventias de RCPN da capital do Rio de Janeiro, a fim de colaborar com a minha pesquisa, lembrando

que as informações de forma macro são suficientes. Por exemplo: 1o RCPN: 100 processos de reconhecimento voluntário de paternidade em 2021 - prazo médio de 30 dias.

Segue link de minha aprovação no processo seletivo 2021, estou no último período em fase de confecção da dissertação: [Aprovação no processo seletivo 2021 - PPGD UNIRIO](#)

A ideia da pesquisa é demonstrar de forma analítica a eficiência na execução desses procedimentos diretamente no RCPN, a fim de comprovar o sucesso desse modelo multipartas em que os cartórios passam a ser promotores de uma política pública de acesso à justiça.

Agradeço antecipadamente a atenção.

Um abraço,
Orlando de Souza Padeiro Filho
Mestrando em Direito / PPGD UNIRIO
Matrícula: 21115P9M25 [Lattes](#)

Fonte: E-mail orlando.padeiro@edu.unirio.br – “Enviados” (adaptado pelo autor). Acesso em: 20 Dez. 2022.

Anexo 5: Processo SEI (adaptado pelo autor com omissões de dados pessoais)

ENC: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade

CGJ-DGFEX-DIMEX <cgjdimex@tjrj.jus.br>

Qui, 02/06/2022 12:53

Para: CGJ-DGAPO-DIPAC <cgjidipac@tjrj.jus.br>

Prezados, Boa tarde,

Favor autuar e encaminha à DIMEX-SECAD.

Atenciosamente,

De: ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO <orlando.padeiro@edu.unirio.br>
Enviado: quinta-feira, 2 de junho de 2022 11:48
Para: CGJ-DGFEX-DIMEX <cgjdimex@tjrj.jus.br>
Assunto: Fwd: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade

----- Mensagem encaminhada -----

De: **ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO** <orlando.padeiro@edu.unirio.br>
Data: segunda-feira, 30 de maio de 2022
Assunto: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade
Para: corregedoria@tjrj.jus.br

Prezados, Boa Noite!

Sou pesquisador de Mestrado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em tema de Direito Notarial e Registral: "Política pública de acesso à justiça: o papel das serventias extrajudiciais no acesso a direitos fundamentais". Em especial, nesta pesquisa, há estudo de caso referente à maior celeridade dos procedimentos de reconhecimento de filiação diretamente no RCPN, inclusive a socioafetiva (Provimentos 16/2012 e 63/2017 do CNJ e Provimento CGJ/RJ 87/2020). Para tanto, gostaria de ter uma visão analítica do prazo de conclusão do reconhecimento de paternidade voluntário no RCPN (suponho ser bem rápido, considerando o preenchimento de declaração).

Gostaria de saber se este órgão possui tais informações do ano de 2021 para as serventias de RCPN da capital do Rio de Janeiro, a fim de colaborar com a minha pesquisa, lembrando que as informações de forma macro são suficientes. Por exemplo: 1o RCPN: 100 processos de reconhecimento voluntário de paternidade em 2021 - prazo médio de 30 dias.

Segue link de minha aprovação no processo seletivo 2021, estou no último período em fase de confecção da dissertação:

[Aprovação no processo seletivo 2021 - PPGD UNIRIO](#)

A ideia da pesquisa é demonstrar de forma analítica a eficiência na execução desses procedimentos diretamente no RCPN, a fim de comprovar o sucesso desse modelo multipostas em que os Cartórios passam a ser promotores de uma política pública de acesso à justiça.

Agradeço antecipadamente a atenção.

Um abraço,
Orlando de Souza Padeiro Filho
Mestrando em Direito / PPGD UNIRIO
Matrícula: 21115P9M25 [Lattes](#)



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ DIR GERAL FISC APOIO SERV EXTRAJUDICIAIS
CGJ DIVISAO DE MONITORAMENTO EXTRAJUDICIAL
CGJ - SERV COL E ANALISE DADOS EXTRAJUDICIAIS

INFORMAÇÕES - CGJ/DGFEX/CGJ-DIMEX/DIMEX-SECAD

Senhor Chefe de Serviço,

Procedimento iniciado através do email, id 4009373, enviado pelo Sr Orlando de Souza Padeiro Filho, onde informa que é pesquisador de Mestrado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em tema de Direito Notarial e Registral: "Política Pública de acesso à Justiça: o papel das Serventias Extrajudiciais no acesso à direitos fundamentais". Por este motivo solicita informações em relação ao prazo de conclusão do **reconhecimento de paternidade voluntário**, referente ao ano de 2021, nas Serventias Extrajudiciais de Registros Cíveis de Pessoas Naturais da Capital do Rio de Janeiro.

Diante do exposto, informo que este SECAD não dispõe das informações solicitadas, parecendo-me cabível, s.m.j., o encaminhamento destes autos à Comissão de Sub-registro desta Corregedoria.

À consideração superior.



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ DIR GERAL FISC APOIO SERV EXTRAJUDICIAIS
CGJ DIVISAO DE MONITORAMENTO EXTRAJUDICIAL
CGJ - SERV COL E ANALISE DADOS EXTRAJUDICIAIS

DESPACHO - CGJ/DGFEX/CGJ-DIMEX/DIMEX-SECAD

Ratifico a informação contida no id. 4012429.

Pelo exposto, submeto este procedimento à consideração da Srª Diretora da DIMEX.



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ DIR GERAL FISC APOIO SERV EXTRAJUDICIAIS
CGJ DIVISAO DE MONITORAMENTO EXTRAJUDICIAL

DESPACHO - CGJ/DGFEX/CGJ-DIMEX

Ratifico as informações e o despacho DIMEX-SECAD (4012429 e 4012520).

À DGFEX, sugerindo, s.m.j., o encaminhamento destes autos à Comissão de Sub-registro desta Corregedoria.



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ DIR GERAL FISC APOIO SERV EXTRAJUDICIAIS

DESPACHO - CGJ/DGFEX

Encaminhem-se os autos à Comissão de Sub-registro desta Corregedoria, como sugerido pelo SECAD na informação de id. 4012429, ratificada pelos despachos SECAD de id. 4012520 e DIMEX de id. 4013398.



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ DIRETORIA-GERAL DE APOIO A CGJ
CGJ DIVISAO DE INTEGRACAO SOCIAL
CGJ SERV PROM ERRAD SUB-REG NASC E BUSCA CERTIDOES

INFORMAÇÕES - CGJ/DGAPO/CGJ-DIVIS/SEPEC

Trata-se de procedimento instaurado por e-mail encaminhado pelo Sr. Orlando de Souza Padeiro Filho, pesquisador de Mestrado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em tema de Direito Notarial e Registral: "Política Pública de acesso à Justiça: o papel das Serventias Extrajudiciais no acesso à direitos fundamentais", solicitando à Corregedoria Geral da Justiça informações acerca do prazo de conclusão de procedimento de reconhecimento voluntário de paternidade nas Serventias Extrajudiciais de Registros Cíveis de Pessoas Naturais da Capital do Rio de Janeiro.

Com o objetivo de verificar a viabilidade de atender ao solicitado, fizemos contato com a Sra. Priscilla Machado Soares Milhomem - titular do 4º RCPN da Capital e fomos informados que não existe previsão legal para encaminhamento de dados de conclusão dos citados procedimento.

Assim, s.m.j. não existe viabilidade sistêmica para atender ao requerido.



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ DIRETORIA-GERAL DE APOIO A CGJ
CGJ DIVISÃO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL

DESPACHO - CGJ/DGAPO/CGJ-DIVIS

De acordo com as informações de index 4035197 , encaminho os presentes autos



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ - GABINETE 2 DOS JUIZES AUXILIARES

DESPACHO - CGJ/CGJGAB02

Encaminhe-se ao consulente as informações prestadas no index 4035197.

Após, archive-se.

E-mail - 4084411

Data de Envio:
15/06/2022 13:29:15

De:
TJERJ/Institucional <cgj.dipad@tjrj.jus.br>

Para:
orlando.padeiro@edu.unirio.br

CERTIDÃO

Considerando a edição do Aviso nº CGJ 1199/2019, padronizando o arquivamento dos processos tramitados no SEI (Sistema Eletrônico de Informações) no âmbito da Corregedoria, Arquive-se.

ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO <orlando.padeiro@edu.unirio.br>

Dom, 19/06/2022 15:34

Para: CGJ-DGAPO-DIPAD <cgj.dipad@tjrj.jus.br>

Cc: CGJ-DGFEX-DIMEX-SECAD <dimex.secad@tjrj.jus.br>

Boa Tarde, agradeço muito a atenção, mas gostaria de solicitar mais uma informação: o volume total de processos de reconhecimento voluntário de paternidade para cada RCPN do Município do Rio de Janeiro - ano de 2021. Visto este TJ não possuir a informação dos prazos, tentarei buscar a informação diretamente nas serventias de RCPN, sendo que a informação do volume total de processos desse tipo é fundamental para eu estimar um tamanho de amostra a ser buscada em cada serventia.

Grato novamente pela atenção,
Orlando de Souza Padeiro Filho



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ - GABINETE 2 DOS JUIZES AUXILIARES

DESPACHO - CGJ/CGJGAB02

A informação poderá ser buscada diretamente junto ao RCPN da Capital.
Dê-se ciência e arquite-se.

E-mail - 4102350

Data de Envio:

21/06/2022 13:52:19

De:

TJERJ/Institucional <cgj.dipad@tjrj.jus.br>

Para:

orlando.padeiro@edu.unirio.br



CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA
CGJ DIRETORIA-GERAL DE APOIO A CGJ
CGJ DIVISAO DE PROTOCOLO ADMINISTRATIVO, DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
CGJ SERVICO DE EXPEDIENTE E ARQUIVO

CERTIDÃO

Considerando a edição do Aviso nº CGJ 1199/2019, padronizando o arquivamento dos processos tramitados no SEI (Sistema Eletrônico de Informações) no âmbito da Corregedoria, Arquive-se.

ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO <orlando.padeiro@edu.unirio.br>

Qua, 22/06/2022 15:56

Para: CGJ-DGAPO-DIPAD <cgj.dipad@tjrj.jus.br>

Cc: CGJ-DGFEX-DIMEX-SECAD <dimex.secad@tjrj.jus.br>

Boa Tarde!

Julguei ser mais fácil obter a informação do volume de procedimentos pelo próprio TJ-RJ, vocês não têm essas informações? Pois aí eu estimaria uma amostra (um % para cada um dos RCPN) e iria direto aos RCPN pesquisar a questão do prazo.

Exemplo: 1 RCPN da Capital - total de 1000 procedimentos de reconhecimento de paternidade em 2021.

Obrigado,
Orlando

Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – SEI (acesso externo). Processo baixado em formato PDF em 24 jun. 2022.

Anexo 6: Novo e-mail enviado em 23 de Junho de 2022 para todos os titulares de RCPN do Município do Rio de Janeiro (o exemplo reflete o 4º RCPN):

de: **ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO** <orlando.padeiro@edu.unirio.br>
para: cartorio@cartoriocatete.com.br

data: 23 de jun. de 2022, 18:47
assunto: Re: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade
enviado por: edu.unirio.br

Prezada Oficial do 4º RCPN, boa tarde!

Detalhando um pouco mais a solicitação anterior e a fim de facilitar a coleta dos dados, ressalto que para mim seria suficiente uma amostra dos procedimentos de reconhecimento de paternidade somente do ano de 2021. Não precisaria de nenhum outro dado, apenas o número de procedimentos e o tempo de conclusão. Recebi de um outro Oficial um formato que está perfeito, conforme descrito abaixo:

RECONHECIMENTOS VOLUNTÁRIOS DE PATERNIDADE:

DEU ENTRADA EM 07/04/2022 PRONTO EM 04/05/2022

DEU ENTRADA EM 18/03/2022 PRONTO EM 05/04/2022

DEU ENTRADA EM 15/03/2022 PRONTO EM 14/04/2022

RECONHECIMENTOS DE PATERNIDADE/MATERNIDADE SOCIOAFETIVOS:

DEU ENTRADA EM 23/12/2021 PRONTO EM 24/02/2022

DEU ENTRADA EM 03/12/2021 PRONTO EM 24/02/2022

OBS - "PRONTO" é a data em que foi feita a averbação da paternidade no correspondente registro de nascimento, após analisarmos o pedido e documentos apresentados, e, eventualmente, solicitar alguns outros documentos complementares.

Segundo dados públicos do CNJ, a Oficial titular é a senhora PRISCILLA MACHADO SOARES MILHOMEM, telefone: (21)2556-5113. Se a senhora ficar mais confortável em termos uma conversa presencial ou via telefone, estou à disposição.

Agradeço novamente a atenção e deixo aqui o meu telefone pessoal que poderá ser origem de futuras ligações para a sua serventia: (21) 1234-0000.

Um abraço,
Orlando de Souza Padeiro Filho
Mestrando em Direito / PPGD UNIRIO
Matrícula: 21115P9M25 [Lattes](#)

Fonte: E-mail orlando.padeiro@edu.unirio.br – “Enviados” (adaptado pelo autor). Acesso em: 20 Dez. 2022.

Anexo 7: E-mail recebido do 2º RCPN em 24 de Junho de 2022

de: **Alessandra Lapoente** <alessandralapoente@hotmail.com>

para: "orlando.padeiro@edu.unirio.br" <orlando.padeiro@edu.unirio.br>

data: 24 de jun. de 2022, 11:55

assunto: ENC: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade
enviado por: hotmail.com

Boa tarde, Orlando!

Conforme vínhamos conversando, o nosso quantitativo de 2021 foi aquele informado no Whatsapp.

Janeiro -59

Fevereiro - 43

Março - 61

Abril - 39

Maio - 37

Junho - 49

Julho -14

Agosto- 52

Setembro - 57

Outubro -31

Novembro - 49

Dezembro -46

Como te falei, para obter o que você precisa terá que ser de forma manual.

Considerando o quantitativo informado, quanto por mês seriam suficientes para sua pesquisa.

Att.

Alessandra Lapoente

Fonte: E-mail orlando.padeiro@edu.unirio.br – “Enviados” (adaptado pelo autor). Acesso em: 20 Dez. 2022.
Anexo 8: E-mail recebido do 2º RCPN em 11 de Julho de 2022 (retificação)

de: **Alessandra Lapoente** <alessandralapoente@hotmail.com>
para: ORLANDO DE SOUZA PADEIRO FILHO <orlando.padeiro@edu.unirio.br>
data: 11 de jul. de 2022, 22:13
assunto: RE: Pesquisa de Mestrado - Reconhecimento voluntário de paternidade
enviado hotmail.com
por:

Orlando, preciso retificar a informação que prestei...

Quando peguei os dados a primeira vez, puxei pelo relatório do TJ, mas estou achando que dentro da mesma nomenclatura ele está inserindo um outro tipo de procedimento.

Olhando pelo relatório do meu sistema os números são bem diferentes .

Veja se o que está listado abaixo te atende.

Fiz o melhor que pude.

Dentro das ferrametas que disponho aqui.

Continuo de repouso e por enquanto sem previsão de alta.

Janeiro - TOTAL AVERBADO - 9

- 1 Tombo 15300 - início 28/12/2020 - fim 06/01/2021
- 2 Tombo 15316 - início 29/12/2020 - fim 07/01/2021
- 3 Tombo 15391 - início 13/01/2021 - fim 20/01/2021
- 4 Tombo 15422 - início 15 de janeiro - fim 20/01/2021
- 5 Tombo 15426 - início 15 de janeiro - fim 21/01/2021
- 6 Tombo 15429 - início 15 de janeiro - fim 21/01/2021

Fevereiro - TOTAL AVERBADO - 7

- 1 Tombo 15520 - início 28/01/2021 - fim 05/02/2021
- 2 Tombo 15567 - início 03/02/2021 - fim 12/02/2021
- 3 Tombo 15569 - início 03/02/2021 - fim 12/02/2021
- 4 Tombo 15580 - início 04/02/2021 - fim 17/02/2021
- 5 Tombo 15636 - início 11/02/2021 - fim 21/02/2021
- 6 Tombo 15659 - início 17/02/2021 - fim 21/02/2021

7 Tombo 15660 - inicio 17/02/2021 - fim 21/02/2021

Março - TOTAL AVERBADO 13

1 - Tombo 15690 - inicio 22/02/2021 - fim 04/03/2021

2 - Tombo 15720 - inicio 24/02/2021 - fim 05/03/2021

3 - Tombo 15722 - inicio 24/02/2021 - fim 05/03/2021

4 - Tombo 15822 - inicio 08/03/2021 - fim 15/03/2021

5 - Tombo 15824 - inicio 08/03/2021 - fim 15/03/2021

6 - Tombo 15826 - inicio 08/03/2021 - fim 15/03/2021

7 - Tombo 15827 - inicio 08/03/2021 - fim 15/03/2021

Abril -TOTAL AVERBADO 5

1 - Tombo 16005 - inicio 31/03/2021 - fim 13/04/2021

2 - Tombo 16048 - inicio 12/04/2021 - fim 19/04/2021

3 - Tombo 16066 - inicio 13/04/2021 - fim 19/04/2021

4 - Tombo 16097 - inicio 19/04/2021 - fim 26/04/2021

5 - Tombo 16101 - inicio 19/04/2021 - fim 26/04/2021

Maió - TOTAL AVERBADO 5

1 - Tombo 16191 - inicio 05/05/2021 - fim 07/05/2021

2 - Tombo 16322 - inicio 20/05/2021 - fim 26/05/2021

3 - Tombo 16351 - inicio 25/05/2021 - fim 30/05/2021

4 - Tombo 16354 - inicio 25/05/2021 - fim 30/05/2021

5 - Tombo 15356 - inicio 25/05/2021 - fim 30/05/2021

Junho -TOTAL AVERBADO 11

1 - Tombo 16368 - inicio 25/05/2021 - fim 01/06/2021

2 - Tombo 16406 - inicio 01/06/2021 - fim 11/06/2021

3 - Tombo 16407 - inicio 01/06/2021 - fim 11/06/2021

4 - Tombo 16408 - inicio 01/06/2021 - fim 11/06/2021

5 - Tombo 16504 - inicio 15/06/2021 - fim 21/06/2021

6 - Tombo 16542 - inicio 21/06/2021 - fim 25/06/2021

Julho -TOTAL AVERBADO 14

1 - Tombo 16602 - inicio 29/06/2021 - fim 02/07/2021

2 - Tombo 16627 - inicio 02/07/2021 - fim 05/07/2021

3 - Tombo 16407 - inicio 01/06/2021 - fim 11/06/2021

4 - Tombo 16650 - inicio 06/07/2021 - fim 12/07/2021

5 - Tombo 16656 - inicio 07/07/2021 - fim 12/07/2021

6 - Tombo 16657 - inicio 07/07/2021 - fim 12/07/2021

7 - Tombo 16691 - inicio 12/07/2021 - fim 20/07/2021

Agosto- TOTAL AVERBADO 12

- 1 - Tombo 16862 - inicio 02/08/2021 - fim 27/08/2021
- 2 - Tombo 16888 - inicio 04/08/2021 - fim 27/08/2021
- 3 - Tombo 16965 - inicio 13/08/2021 - fim 28/08/2021
- 4 - Tombo 16967 - inicio 13/08/2021 - fim 28/08/2021
- 5 - Tombo 16997 - inicio 18/08/2021 - fim 28/08/2021
- 6 - Tombo 17012 - inicio 19/08/2021 - fim 30/08/2021

Setembro - TOTAL AVERBADO 4

- 1 - Tombo 17153 - inicio 08/09/2021 - fim 10/09/2021
- 2 - Tombo 17168 - inicio 08/09/2021 - fim 10/09/2021
- 3 - Tombo 17213 - inicio 15/09/2021 - fim 23/09/2021

Outubro - TOTAL AVERBADO 11

- 1 - Tombo 17293 - inicio em 24/09/2021 - fim 06/10/2021
- 2 - Tombo 17299 - inicio em 27/09/2021 - fim 07/10/2021
- 3 - Tombo 17316 - inicio em 28/09/2021 - fim 08/10/2021
- 4 - Tombo 17320 - inicio em 28/09/2021 - fim 08/10/2021
- 5 - Tombo 17331 - inicio em 29/09/2021 - fim 08/10/2021

Novembro - TOTAL AVERBADO NA SEDE 9

- 1 - Tombo 17536 - inicio em 25/10/2021 - fim 04/11/2021
- 2 - Tombo 17556 - inicio em 28/10/2021 - fim 04/11/2021
- 3 - Tombo 15950 - inicio em 23/03/2021 - fim 18/11/2021 - processo colocado em exigência por falha no procedimento e o pai só retornou em novembro
- 4 - Tombo 17578 - inicio 01/11/2021 - fim 18/11/2021
- 5 - Tombo 17582 - inicio 01/11/2021 - fim 18/11/2021

Dezembro -TOTAL AVERBADO 13

- 1 - Tombo 17813 - inicio em 02/12/2021 - fim 06/12/2021
- 2 - Tombo 17816 - inicio em 03/12/2021 - fim 06/12/2021
- 3 - Tombo 17861 - inicio em 10/12/2021 - fim 15/12/2021
- 4 - Tombo 17899 - inicio em 15/12/2021 - fim 20/12/2021
- 5 - Tombo 17907 - inicio em 17/12/2021 - fim 23/12/2021
- 6 - Tombo 17936 - inicio em 21/12/2021 - fim 27/12/2021

Fonte: E-mail orlando.padeiro@edu.unirio.br – “Enviados” (adaptado pelo autor). Acesso em: 20 Dez. 2021.

Anexo 9: Proposta de Provimento do CNJ para envio de informações dos procedimentos extrajudiciais

OFÍCIO XXX / 2023

Ao senhor: Presidente do Conselho Nacional de Justiça

Assunto: Disponibilização de informações das serventias extrajudiciais

Senhor Presidente do Conselho Nacional de Justiça,

Decorrente de trabalho científico realizado no âmbito do Programa de Pós em Graduação em Direito *strictu sensu* da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PGDD/UNIRIO), de título “Política pública de acesso à justiça pelas serventias extrajudiciais e o princípio da celeridade: O Reconhecimento Voluntário de Paternidade no 2º RCPN do Município do Rio de Janeiro no ano de 2021”, foi identificada grande dificuldade na obtenção de dados dos atos das serventias extrajudiciais.

Em apertada síntese, o objetivo do citado trabalho foi demonstrar os resultados da execução de uma política pública de acesso à justiça pelas serventias extrajudiciais. Decorrentes de diversas ações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), muitos procedimentos que eram exclusivamente judiciais passaram a ser executados na esfera extrajudicial. Assim, o citado trabalho realizou estudo de caso a fim de comparar os prazos de conclusão dos procedimentos de reconhecimento voluntário de paternidade (Provimento nº 16/2012 do CNJ) na esfera judicial e na esfera extrajudicial.

Os dados da esfera judicial estão consolidados no Portal Datajud, com fácil acesso e clareza na disponibilização de informações. Dessa forma, sugere-se que as informações das esferas extrajudiciais sejam disponibilizadas em algum formato análogo ao Datajud, em especial para os procedimentos que foram delegados à esfera extrajudicial como alternativa ao Poder Judiciário. Tal formato facilitaria a comparação das informações, auxiliando na avaliação contínua dessa relevante política pública. Em anexo, sugestão de Provimento.

Atenciosamente,

PROVIMENTO Nº XXX / 2023

EMENTA: Disciplina o envio de informações referentes aos processos extrajudiciais

O CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA, usando de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais e

CONSIDERANDO o poder de fiscalização e de normatização do Poder Judiciário dos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO a competência exclusiva do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços notariais e de registro (arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO a competência do Corregedor Nacional de Justiça de expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro (art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça);

CONSIDERANDO que os serviços notariais e de registro são essenciais para o exercício da cidadania, para a circulação da propriedade, para a obtenção de crédito com garantia real, para a prova do inadimplemento de títulos e outros documentos de dívida com a chancela da fé pública, entre outros direitos;

CONSIDERANDO que os serviços notariais e de registro passaram a ser um ente fundamental na execução da política pública de acesso à justiça, atuando de forma complementar ao Poder Judiciário, e a avaliação constante dessa política pública é fundamental para a identificação dos resultados e possíveis ajustes.

RESOLVE:

Art. 1º Os oficiais de registro deverão encaminhar, até o dia 20 do mês seguinte, as informações de data de início e de conclusão dos procedimentos do mês corrente.

§ 1º. Procedimento extrajudicial de divórcio consensual, a cargo dos Tabeliães de Notas, nos ditames da Resolução 35/2007 do CNJ.

§ 2º. Procedimento extrajudicial de separação consensual, a cargo dos Tabeliães de Notas, nos ditames da Resolução 35/2007 do CNJ.

§ 3º. Procedimento extrajudicial de extinção consensual de união estável, a cargo dos Tabeliães de Notas, nos ditames da Resolução 35/2007 do CNJ.

§ 4º. Procedimento extrajudicial de inventário e partilha, a cargo dos Tabeliães de Notas, nos ditames da Resolução 35/2007 do CNJ.

§ 5º. Procedimento extrajudicial de reconhecimento voluntário de paternidade PERP, a cargo dos registradores Civis de Pessoas Naturais, nos ditames dos Provimento 16/2012.

§ 6º. Procedimento extrajudicial de reconhecimento de paternidade socioafetiva, a cargo dos registradores Civis de Pessoas Naturais, nos ditames do Provimento 63/2017.

§ 7º. Procedimento extrajudicial de usucapião, a cargo dos registradores de Imóveis, nos moldes do Provimento 65/2017.

Parágrafo Único: as siglas para cada um dos procedimentos serão, respectivamente: PEDC, PESC, PEEU, PEIP, PERP, PERS e PEUS.

Art. 2º Para cada procedimento citado no Artigo anterior, deverão ser enviadas as informações dos parágrafos seguintes.

§ 1º. Código da serventia (CNS do cartório).

§ 2º. Ano de referência.

§ 3º. Mês de referência.

§ 4º. Identificação do procedimento, conforme siglas definidas no parágrafo único do artigo anterior.

§ 5º. Número identificador do respectivo processo ou procedimento na serventia.

§ 6º. Data de início do procedimento.

§ 7º. Data de conclusão do procedimento.

§ 8º. Valor dos emolumentos para a realização do procedimento.

Parágrafo Único: a data de início é a data do primeiro ato do respectivo procedimento, enquanto a data de conclusão deverá ser a data da lavratura das respectivas escrituras públicas, no caso de PEDC, PESC, PEEU e PEIP; a data de averbação do nome do(s) pai(s) na respectiva Certidão de Nascimento, no caso de PERP e PERS e, por fim, a data do registro do respectivo título no cartório de Registro de Imóveis, no caso de PEUS.

Art. 3º Deverá, ainda, ser encaminhado um consolidado com o total de procedimentos concluídos em cada período, conforme a seguir:

§ 1º. Código da serventia (CNS do cartório);

§ 2º. Ano de referência;

§ 3º. Mês de referência;

§ 4º. Identificação do procedimento, conforme siglas definidas no Art. 1º;

§ 5º. Número total de procedimentos concluídos no período.

§ 6º. Valor total dos emolumentos no período

Parágrafo Único: caso um procedimento seja concluído em um mês diverso do mês de início, o envio deverá ser realizado somente no mês de conclusão.

Art. 4º No caso de gratuidade de emolumentos para o respectivo procedimento, o campo respectivo deverá ser preenchido com a expressão “GRATUITO”.

ANEXO ÚNICO
(Exemplo de Arquivos)

- Arquivo Detalhado

CNS	Ano	Mês	Procedimento	Número Identificador	Data início	Data conclusão	Valor
08.852-6	2022	01	PERP	#22094	10/01/2022	20/01/2022	gratuito
08.852-6	2022	01	PERP	#22095	11/01/2022	25/01/2022	4,50
08.852-6	2022	01	PERS	#22096	12/01/2022	27/01/2022	1,50
08.852-6	2022	01	PERS	#22097	15/01/2022	30/01/2022	gratuito

- Arquivo Consolidado

CNS	Ano	Mês	Procedimento	Número Total	Valor total
08.852-6	2022	01	PERP	2	gratuito
08.852-6	2022	01	PERS	2	6,00

Anexo 10: Proposta de comunicação aos administradores dos Portal de Transparência do Registro Civil

OFÍCIO XXX / 2023

Ao senhor: Presidente da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN), responsável pela administração do Portal de Transparência do Registro Civil

Assunto: Possível divergência de dados no Portal de Transparência do Registro Civil

Senhor Presidente da ARPEN,

Decorrente de trabalho científico realizado no âmbito do Programa de Pós em Graduação em Direito *strictu sensu* da Universidade Federal do Estado Rio de Janeiro (PGDD/UNIRIO), de título “Política pública de acesso à justiça pelas serventias extrajudiciais e o princípio da celeridade: O Reconhecimento Voluntário de Paternidade no 2º RCPN do Município do Rio de Janeiro no ano de 2021”, foi identificada possível divergência dos dados informados no Portal de Transparência do Registro Civil.

Em apertada síntese, o objetivo do citado trabalho foi demonstrar os resultados da execução de uma política pública de acesso à justiça pelas serventias extrajudiciais. Decorrentes de diversas ações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), muitos procedimentos que eram exclusivamente judiciais passaram a ser executados na esfera extrajudicial. Assim, o citado trabalho realizou estudo de caso a fim de comparar os prazos de conclusão dos procedimentos de reconhecimento voluntário de paternidade (Provimento nº 16/2012 do CNJ) na esfera judicial e na esfera extrajudicial.

Em contato com os Registradores Cíveis de Pessoas Naturais do Município do Rio de Janeiro, foram levantados dados referentes aos prazos de conclusão e, também, do volume desses procedimentos. Chamou a atenção o fato que, considerando apenas os 1º, 2º, 8º e 12º RCPN do Município, obteve-se um total de procedimentos voluntários de reconhecimento de paternidade no ano de 2021 de 355 (Tabela 1). Já o Portal da Transparência do Registro Civil

trouxe a informação de apenas 99 procedimentos do mesmo tipo no mesmo período, considerando todas as serventias de RCPN do Município.

Tabela 1. Dados das serventias de RCPN do Município do Rio de Janeiro (ano de 2021)

serventia de RCPN	Endereço	Reconhecimento Voluntário de Paternidade
1º Ofício	PRAIA DA OLARIA, Nº 155 - COCOTÁ	101
2º Ofício	RUA DO PRADO Nº41 - SANTA CRUZ	113
8º Ofício	RUA DR. P. DOS SANTOS, 25 - TIJUCA	75
12º Ofício	AV. DAS AMÉRICAS, 3939 B.DA TIJUCA	66

Dessa forma, o PPGD/UNIRIO pretende contribuir para a melhoria da divulgação das informações, fundamental para a comprovação de que tal modelo de prestação de serviços vem trazendo bons resultados no âmbito de uma política pública de acesso à justiça. Estamos à disposição para nos reunirmos, inclusive, em prol de sugestões de melhorias no respectivo Portal.

Atenciosamente,
