

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITOS E
GARANTIAS FUNDAMENTAIS
MESTRADO EM DIREITO

JORGE EDUARDO BRANDÃO COELHO VIEIRA

**O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA PERSPECTIVA DO
TABELIONATO DE PROTESTO: GESTÃO ADEQUADA DE CONFLITOS E
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS CREDITÍCIOS NO CONTEXTO DO
SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA MULTIPORTAS**

VITÓRIA
2025

JORGE EDUARDO BRANDÃO COELHO VIEIRA

**O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA PERSPECTIVA DO
TABELIONATO DE PROTESTO: GESTÃO ADEQUADA DE CONFLITOS E
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS CREDITÍCIOS NO CONTEXTO DO
SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA MULTIPORTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Goretti Santos

VITÓRIA

2025

JORGE EDUARDO BRANDÃO COELHO VIEIRA

**O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA PERSPECTIVA DO
TABELIONATO DE PROTESTO: GESTÃO ADEQUADA DE CONFLITOS E
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS CREDITÍCIOS NO CONTEXTO DO
SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA MULTIPORTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Goretti Santos

Aprovada em 17/12/2025

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ricardo Goretti Santos
Orientador(a).
Faculdade de Direito de Vitória

Profa. Dra. Elda Coelho de Azevedo
Bussinguer
Faculdade de Direito de Vitória

Profa. Dra. Karoline Marchiori de Assis
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr. André Macedo de Oliveira
Universidade de Brasília

Para Maria Erika, minha amada esposa.
E para minhas filhas, Maria Eduarda e
Maria Luiza, orgulhos da minha vida.

RESUMO

A dissertação analisa as contribuições prestadas pelo tabelionato de protesto para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto da gestão adequada de conflitos creditícios, no sistema brasileiro de justiça multiportas. O estudo parte da premissa de que o acesso à justiça, em sua concepção ampla, é elemento essencial para a concretização dos direitos e garantias fundamentais e para a realização do Estado Democrático de Direito. Identifica que o acesso efetivo, tempestivo e adequado é pressuposto para a realização da justiça, enquanto um valor consagrado na Constituição, sendo a adequação o principal critério de identificação da via ou porta potencialmente mais eficiente para a solução do conflito. A par disso, a crise de efetividade da jurisdição estatal, marcada pela morosidade, sobrecarga processual e custos elevados, emerge como um problema que tende a ser amenizado com a adoção de mecanismos alternativos e adequados de solução de conflitos. Procura-se investigar o seguinte problema de pesquisa: quais contribuições o tabelionato de protesto pode prestar, enquanto unidade de serviço extrajudicial integrante do sistema brasileiro de justiça multiportas, para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto da gestão de conflitos creditícios? O objetivo geral é perquirir a maneira como os serviços extrajudiciais de gestão de conflitos creditícios prestados pelo tabelionato de protesto podem contribuir para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no sistema multiportas brasileiro. Nos itens de desenvolvimento são abordados os contornos do acesso à justiça, destacando-se seu sentido axiológico e seu *status* de direito humano e constitucional, bem como o Projeto Florentino e o *Global Access to Justice Project*, com suas ondas renovatórias do movimento universal de acesso à justiça. Ademais, são tratados o sistema de justiça multiportas, a gestão adequada de conflitos, a desjudicialização e a atuação dos serviços extrajudiciais como meios alternativos de prevenção e solução de conflitos e de promoção do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 da ONU. Além disso, investiga-se a gestão de conflitos pecuniários desempenhada pelo tabelionato de protesto como forma de acesso à justiça, seus resultados práticos e a tendência de desjudicialização das ações de execução. Finalmente, são desenvolvidas propostas de intervenção normativa, para se aprimorar o sistema de justiça brasileiro. A pesquisa adota o método dedutivo, partindo de

premissas gerais e universais para a aplicação em situações particulares, com raciocínio lógico-silogístico. Os resultados da pesquisa apontam contribuições prestadas pelo tabelionato de protesto na gestão de conflitos creditícios para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto do sistema brasileiro de justiça multiportas. São apresentadas como contribuições gerais a ampliação e qualificação do acesso à justiça, a promoção da gestão adequada de conflitos, o reforço à desjudicialização e a mitigação da crise do Judiciário, a disponibilização de porta simplificada e desburocratizada de acesso à justiça, o alinhamento ao ODS 16 da Agenda 2030 da ONU e o apoio à segurança jurídica material. Como contribuições específicas apresentam-se a superação de barreiras econômicas, a efetividade ao reconhecimento de direitos coletivos e difusos, o estímulo à autocomposição, a inovação e a acessibilidade digital, a cooperação institucional, a promoção de mecanismos premiais, a viabilidade de um meio alternativo e adequado de satisfação de direitos creditícios e a economicidade.

Palavras-chave: acesso à justiça; justiça multiportas; gestão adequada de conflitos; tabelionato de protesto; direitos fundamentais.

ABSTRACT

The dissertation analyzes the contributions made by the notary office of protest, to the realization of the fundamental right of access to justice in the context of the appropriate management of credit-related disputes within the Brazilian multi-door justice system. The study is based on the premise that access to justice, in its broad conception, is an essential element for the fulfillment of fundamental rights and guarantees and for the realization of the Democratic State of Law. It identifies that effective, timely and adequate access is a prerequisite for the realization of justice as a value enshrined in the Constitution, with adequacy serving as the primary criterion for identifying the way or door potentially most efficient for resolving a dispute. In addition, the crisis of effectiveness in state jurisdiction, marked by delays, excessive caseloads, and high costs, emerges as a problem that tends to be mitigated through the adoption of alternative and appropriate mechanisms for dispute resolution. The research seeks to investigate the following question: What contributions can the notary office of protest, as an extrajudicial service unit within the Brazilian multi-door justice system, provide to the realization of the fundamental right of access to justice in the context of managing credit-related disputes? The general objective is to determine how the extrajudicial services for managing credit-related conflicts provided by the notary office of protest can contribute to the realization of the fundamental right of access to justice in the Brazilian multi-door system. The development section addresses the contours of access to justice, highlighting its axiological meaning and its status as a human and constitutional right, as well as the Florentine Project and the Global Access to Justice Project, with their renewal waves within the universal access to justice movement. Moreover, the study discusses the multi-door justice system, appropriate dispute management, dejudicialization and the role of extrajudicial services as alternative means for preventing and resolving conflicts, as well as for promoting SDG 16 of the United Nations 2030 Agenda. It also investigates the management of pecuniary disputes carried out by the notary office of protest as a form of access to justice, its practical outcomes, and the trend toward dejudicializing enforcement proceedings. Finally, the dissertation develops proposals for normative intervention aimed at

improving the Brazilian justice system. The research adopts the deductive method, moving from general and universal premises toward their application in specific situations, using logical syllogistic reasoning. The findings indicate contributions made by the notary office of protest in managing credit-related disputes to the realization of the fundamental right of access to justice within the Brazilian multi-door justice system. The general contributions presented include expanding and improving access to justice, promoting the proper management of conflicts, strengthening the process of extrajudicial resolution and mitigating the crisis in the Judiciary, providing a simplified and less bureaucratic gateway to justice, aligning with SDG 16 of the UN's 2030 Agenda, and supporting substantive legal certainty. Specific contributions include overcoming economic barriers, ensuring the effective recognition of collective and diffuse rights, encouraging self-resolution of disputes, promoting innovation and digital accessibility, fostering institutional cooperation, promoting incentive mechanisms, enabling an alternative and appropriate means of satisfying credit rights, and ensuring cost-effectiveness.

Keywords: access to justice; multi-door justice; adequate dispute management; notary office of protest; fundamental rights.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Recuperação de títulos encaminhados por bancos a protesto por intermédio da Central de Remessa de Arquivos da CENPROT-MG 187

Quadro 2 – Recuperação de títulos encaminhados por apresentantes públicos a protesto por intermédio da Central de Remessa de Arquivos da CENPROT-MG 188

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA – *American Bar Association*

ADR – *Alternative Dispute Resolution*

ADTC – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGU - Advocacia-Geral da União

ANOREG – Associação dos Notários e Registradores do Brasil

CC – Código Civil

CDA – Certidão de Dívida Ativa

CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

CEJUSCs – Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

CENPROT – Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Tabeliães de Protesto

CENPROT-MG – Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Tabeliães de Protesto – Seção Minas Gerais

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGJ – Corregedoria-Geral da Justiça

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNN – Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial

CPC – Código de Processo Civil

CRA – Central de Remessa de Arquivos

CTN – Código Tributário Nacional

DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias

FDV – Faculdade de Direito de Vitória

GAJP – *Global Access to Justice Project*

IAD – Índice de Atendimento à Demanda

IEPTB – Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil

IEPTB-MG – Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Minas Gerais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPM – Índice de Produtividade dos Magistrados

MASC – Meio alternativo de solução de conflitos

MASCs – Meios alternativos de solução de conflitos

NUSOL – Núcleo de Solução Consensual de Conflitos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ODR – *Online Dispute Resolution*

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONR – Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis

ONU – Organização das Nações Unidas

PGE – Procuradoria Geral do Estado

PGFN – Procuradora Geral da Fazenda Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

SEP – Secretaria de Estratégia e Projetos

SERP – Sistema Eletrônico de Registros Públicos

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STM – Superior Tribunal Militar

TJ – Tribunal de Justiça

TJM – Tribunal de Justiça Militar Estadual

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UFF – Universidade Federal Fluminense

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONTORNOS DO ACESSO À JUSTIÇA	18
2.1	ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO	26
2.2	TUTELA CONSTITUCIONAL DO ACESSO À JUSTIÇA.....	31
2.3	PROJETO FLORENTINO: AS ONDAS DO MOVIMENTO UNIVERSAL DE ACESSO À JUSTIÇA	44
2.3.1	Primeira onda renovatória: assistência judiciária para os pobres	53
2.3.2	Segunda onda renovatória: representação dos interesses difusos	58
2.3.3	Terceira onda renovatória: reformas processuais e difusão de meios alternativos de solução de conflitos	65
2.4	ACESSO À JUSTIÇA COMO PROGRAMA DE REFORMA E MODO DE ANÁLISE	70
2.5	AS NOVAS ONDAS DO MOVIMENTO NA PERSPECTIVA DO <i>GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT</i>	74
3	SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS	81
3.1	GESTÃO ADEQUADA DE CONFLITOS	96
3.2	DESJUDICIALIZAÇÃO: PROMOÇÃO DO ODS 16 DA AGENDA 2030 DA ONU E REAÇÃO À CRISE NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA	101
3.3	SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS COMO MEIOS ALTERNATIVOS DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	114
4	A GESTÃO DE CONFLITOS PECUNIÁRIOS PELO TABELIONATO DE PROTESTO COMO FORMA DE ACESSO À JUSTIÇA	128
4.1	CARACTERÍSTICAS DA SERVENTIA EXTRAJUDICIAL DE PROTESTO DE TÍTULOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DÍVIDA.....	132
4.2	O FLUXO DO CRÉDITO INADIMPLIDO NO SERVIÇO DE TABELIONATO DE PROTESTO.....	156
4.3	PROPOSTA DE SOLUÇÃO NEGOCIAL PRÉVIA AO PROTESTO.....	165

4.4	MEDIDAS DE INCENTIVO À RENEGOCIAÇÃO POSTERIORES AO PROTESTO.....	170
4.5	RESULTADOS PRÁTICOS NA GESTÃO DE CONFLITOS CREDITÍCIOS.	175
4.6	TENDÊNCIA DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL E FISCAL	190
4.7	PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO NORMATIVA	198
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	206
	REFERÊNCIAS.....	213

1 INTRODUÇÃO

O direito humano de acesso à justiça, consagrado constitucionalmente como direito fundamental, constitui uma das bases estruturantes do Estado Democrático de Direito. Trata-se de um direito que transcende a mera abertura formal das portas do Poder Judiciário, alcançando uma concepção substancial que assegura a todos não apenas a possibilidade de litigar, mas a fruição efetiva de uma ordem de garantias constitucionais e de direitos. Sua concretização se apresenta como pressuposto essencial para a realização dos demais direitos fundamentais, uma vez que, sem instrumentos adequados de tutela, estes restariam fragilizados em sua efetividade.

A sociedade contemporânea, marcada pela crescente complexidade das relações sociais, econômicas e jurídicas, impõe ao sistema de justiça novos desafios. O conflito está no centro dessas relações e, para ser dirimido, requer técnicas e mecanismos de gestão adequada, de modo a garantir resultados compatíveis com o ideal axiológico de justiça e com a efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Destarte, a adequação do meio de prevenção e solução do conflito somente é aferível diante das particularidades do caso concreto.

Além disso, o aumento exponencial das demandas judiciais, somado à morosidade, ao alto custo processual e à insuficiência estrutural do Poder Judiciário, revela um quadro de crise de efetividade da jurisdição estatal. Essa realidade exige a busca por alternativas que ampliem o alcance e a efetividade do acesso à justiça, promovendo a superação ou ao menos a mitigação de entraves históricos e garantindo maior racionalidade e eficiência na gestão dos conflitos.

Nesse contexto, desponta o paradigma do sistema de justiça multiportas, concebido como modelo plural que admite múltiplas vias para a solução de controvérsias jurídicas, de acordo com a natureza do conflito e as necessidades das partes envolvidas, diagnosticáveis no caso concreto. A concepção da justiça multiportas, desenvolvida no cenário internacional e hoje acolhida no ordenamento jurídico brasileiro, rompe com a ideia de exclusividade da jurisdição estatal, ao reconhecer que o justo pode ser alcançado também por meios alternativos e extrajudiciais. Assim, o acesso à justiça se projeta em um campo mais amplo, que engloba mecanismos de

mediação, conciliação, arbitragem, advocacia consultiva, processos administrativos e, igualmente, a atuação das serventias notariais e registrais.

Entre essas instituições extrajudiciais, insere-se o serviço de tabelionato de protesto de títulos e outros documentos de dívida. Tradicionalmente vinculado à formalização do inadimplemento e à constituição em mora do devedor, o protesto tem assumido novas funções no cenário jurídico brasileiro, revelando vocação para contribuir com a gestão adequada dos conflitos creditícios. Ao oportunizar o pagamento elisivo da prova qualificada da inadimplência, ao estimular a renegociação das dívidas, ao induzir o devedor a cumprir sua obrigação pecuniária e ao permitir que credores e devedores alcancem soluções céleres e eficazes, o protesto se apresenta como porta efetiva de acesso à justiça. Desse modo, promove a gestão adequada de conflitos pecuniários, com grande potencial de solucioná-los. Essa atuação se mostra ainda mais relevante diante da crescente judicialização da cobrança de créditos, que sobrecarrega o Judiciário com execuções civis e fiscais.

É nesse cenário que se insere o problema de pesquisa que orienta a presente dissertação: quais contribuições o tabelionato de protesto pode prestar, enquanto unidade integrante do sistema brasileiro de justiça multiportas, para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto da gestão de conflitos creditícios? Para atingir o objetivo geral de perquirir a maneira como esses serviços extrajudiciais podem contribuir para a efetivação do direito fundamental em estudo, com relação a conflitos de créditos inadimplidos, no contexto do sistema brasileiro de justiça multiportas, a presente pesquisa se desenvolve em três capítulos.

No primeiro item de desenvolvimento, identificado pelo Capítulo 2, são apresentados os contornos do acesso à justiça, com a definição do sentido atribuído ao direito de acesso. Será abordada a amplitude do acesso à justiça como direito humano e sua tutela constitucional no âmbito do Estado Democrático de Direito. Nessa etapa, também são apresentados os objetivos do Projeto Florentino, utilizando-se como base teórica os estudos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth. São tratadas as três ondas renovatórias do movimento universal de acesso à justiça desenvolvidas pelo Projeto Florentino, as novas ondas do movimento propostas pelo *Global Access to Justice Project* e a mentalidade difundida pelo novo enfoque do direito de acesso.

No segundo item de desenvolvimento, representado pelo Capítulo 3, será abordado o sistema de justiça multiportas, usando-se como base teórica as lições de Frank Sander. Nessa parte, são apresentados elementos relativos à gestão adequada de conflitos e sua vinculação com as particularidades do caso concreto, para o diagnóstico, a escolha e a execução do método ou porta do sistema de justiça que se revele mais apropriada para a solução do problema jurídico. Ademais, será analisado o movimento de desjudicialização e seu papel na promoção do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU, em reação ao colapso enfrentado pela administração da justiça no Brasil. Nesse capítulo, será também evidenciado o papel dos serviços extrajudiciais como meios alternativos e adequados de prevenção e de solução de conflitos.

O terceiro item de desenvolvimento do trabalho, correspondente ao Capítulo 4, é dedicado à gestão adequada de conflitos pecuniários pelo tabelionato de protesto como forma de acesso à justiça. Nesse ponto, são relacionadas características da serventia extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívida, como arcabouço de sua vocação para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, na gestão de conflitos creditícios inadimplidos. Nessa etapa da pesquisa, será explanado o fluxo do crédito no âmbito do serviço de tabelionato de protesto, bem como as recém-instituídas propostas de solução negocial prévia ao protesto e as medidas de incentivo à renegociação posteriores ao protesto. São abordados, também, alguns resultados práticos da atuação dos tabelionatos de protesto na gestão de conflitos creditícios, que permitirão visualizar, em termos concretos, a carga de efetividade dessa via extrajudicial na resolução de conflitos. No último item de desenvolvimento, será analisada, ainda, a tendência de desjudicialização da execução civil e fiscal, pelo exame de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Ao final do Capítulo 4, são apresentadas sugestões de intervenção normativa, por uma perspectiva crítico-propositiva que leva em conta todas as constatações e inferências deduzidas ao longo do trabalho, com o escopo de fomentar a utilização adequada do serviço de protesto de títulos como meio alternativo de acesso e de efetivação de direitos dentro do sistema brasileiro de justiça multiportas.

Por fim, nas considerações finais, são sintetizadas as conclusões extraídas do estudo, indicando-se algumas das contribuições mais relevantes que o serviço de protesto de títulos pode prestar, enquanto unidade de serviço extrajudicial integrante do sistema

brasileiro de justiça multiportas, para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto da gestão de conflitos creditícios inadimplidos.

Assim, a pesquisa busca apontar soluções que favoreçam a pacificação social e a efetividade de direitos, notadamente a satisfação dos direitos creditícios. O trabalho evidencia, pois, a necessidade de se ampliar o repertório de mecanismos disponíveis ao cidadão comum para a tutela de seus direitos creditórios, para promoção da confiança, do crédito responsável e da cidadania financeira, promovendo-se o acesso adequado à justiça. Anota-se que o autor é delegatário extrajudicial, razão por que a pesquisa se desenvolve na perspectiva do tabelionato de protesto. Contudo, o estudo é desenvolvido de modo tentativamente neutro, sem descurar-se das deficiências e fragilidades que podem ser constatadas pelo uso abusivo ou disfuncional do tabelionato de protesto enquanto meio extrajudicial de solução de conflitos, com especial atenção à inderrogável proteção das garantias e dos direitos fundamentais.

O método empregado na investigação é o dedutivo, que parte de premissas gerais reconhecidas como verdadeiras, a fim de aplicá-las a situações particulares. O raciocínio dedutivo, de inspiração cartesiana, desenvolve-se mediante silogismos, cuja lógica formal garante a coerência das conclusões. Ao partir de uma base teórica consagrada e de fundamentos universais, como o reconhecimento do acesso à justiça como direito fundamental e a natureza do notariado do tipo latino, a pesquisa aplica tais premissas abstratas à realidade concreta das serventias extrajudiciais, em especial ao tabelionato de protesto, para demonstrar seu potencial contribuição no contexto da justiça multiportas. Trata-se, portanto, de um percurso racional que privilegia a clareza lógica e a sistematicidade, valendo-se de dados estatísticos como reforço argumentativo.

A dissertação se insere na área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), vinculando-se à linha de pesquisa Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais. Essa inserção se justifica porque o trabalho busca demonstrar que a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, em especial o acesso à justiça, não depende exclusivamente da clássica jurisdição do Estado, mas pode ser realizada também por meio de instituições extrajudiciais, indo além da estrita atuação do Poder Judiciário – com recorte sobre a atuação, efetiva e potencial, do tabelionato de protesto enquanto

unidade de serviço do sistema brasileiro de justiça multiportas – configurando-se como expressão democrática de uma cidadania ativa e plural em prol da justificação, da defesa e da efetivação do ordenamento brasileiro.

2 CONTORNOS DO ACESSO À JUSTIÇA

Para melhor delimitação do tema que se busca dissertar neste trabalho, é necessário compreender o sentido atribuído ao acesso à justiça.

Inicialmente, é preciso reconhecer que a expressão acesso à justiça apresenta certa carga de ambiguidade, que dificulta a apreensão de sua acepção, sendo árduo o intento de explicá-la por meio de outras palavras e quase impossível qualificá-la com exatidão. Ademais, a expressão objeto de estudo é dotada de vagueza, notadamente quanto ao alcance das suas palavras. E, em decorrência de sua porosidade, o sentido e o alcance da expressão podem variar nos diversos contextos, no tempo e no espaço.

Decerto, a maior carga de indeterminação que paira sobre a expressão em análise deriva da palavra justiça. Não obstante, cabe tentar definir o que é acesso e, em seguida, refletir sobre a difícil definição do sentido de justiça.

Nessa perspectiva, arrisca-se a conceituar acesso como o caminho de admissão ou a porta de entrada para um sistema pelo qual se possa reivindicar direitos e resolver conflitos, igualmente posto à disposição de todos, sob a égide do Estado ou por este reconhecido e validado. O acesso efetivo, tempestivo e adequado é pressuposto para a realização da justiça.

O conceito de acesso à justiça precisa ser pensado em termos práticos, ou seja, de modo a permitir que as pessoas comuns consigam, realmente, buscar a tutela e a satisfação de suas pretensões asseguradas pelo direito. Não se limita, portanto, à ideia de um direito meramente formal, que se confunde com o direito de petição.

Para além de se garantir ao indivíduo prejudicado a prerrogativa de deduzir ou responder a uma ação, diante de um aparato estatal eminentemente passivo e indiferente às aptidões e condições pessoais da parte, o direito de acesso efetivo impõe que o reconhecimento e a defesa adequada de seus direitos sejam factíveis. O acesso efetivo e prático requer a atenção do Estado às realidades do sistema judiciário.

Uma visão que considera, de forma abstrata e hipotética, as normas processuais, presumindo haver uma irreal paridade de condições entre os litigantes, não é capaz

de entender e tratar as mazelas que dificultam o acesso de grande parte da população ao sistema de justiça. As técnicas processuais devem ser instrumentos a serviço das funções sociais e da realização fática do direito. Nessa linha, as reformas das normas procedimentais tendem a considerar a necessidade de equalizar as partes, mitigando a desigualdade de armas, para tornar os direitos dos cidadãos mais efetivos e permitir que o desfecho do processo seja influenciado mais pelo mérito da argumentação jurídica do que pelas limitações e diferenças das partes antagônicas.

A complexidade das sociedades modernas trouxe consigo relacionamentos de caráter mais coletivo e o reconhecimento de novos direitos e deveres sociais. Para se assegurar o gozo desse rol de direitos, passa-se a exigir do Estado uma atuação positiva, pois os direitos prestacionais geralmente pressupõem ações afirmativas do Estado. Ao passo em que o estado do bem-estar social incrementou novos direitos subjetivos, tornou-se imprescindível torná-los efetivos, ou seja, realmente acessíveis a todos.

Dentre os direitos sociais, situa-se o direito de acesso à justiça que se desenvolve apoiado nos direitos fundamentais de ação e defesa decorrentes do direito ao devido processo legal. Afinal, de nada adianta catalogar direitos aos cidadãos se o Estado não confere proteção adequada aos direitos violados e não entrega aos cidadãos as prestações materiais prometidas.

Como advertem Cappelletti e Garth (1988, p.11-12) “a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação”. Nesse enfoque, afirmam que o acesso é o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos; o acesso não é apenas um direito social fundamental, mas também o ponto central da processualística moderna (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12-13).

Se o acesso é o caminho, a justiça é o destino. Mas, afinal, o que é justiça? Essa é uma pergunta de difícil resposta, embora seja menos duvidoso identificar uma situação de injustiça. De acordo com Bittar (2021, p. 137-138), o termo justiça é ambíguo, e, por isso, abrem-se inúmeras adjetivações e aplicações, que respondem aos diversos contextos de ação aos quais a ideia se integra. Os termos justiça e injustiça são empregados em múltiplos sentidos, com estreita conexão, apurando Aristóteles (2014, p. 180) que “o justo, portanto, significa o legal e o igual ou equitativo,

e o injusto significa o ilegal e o desigual ou não equitativo” e, mais, que “a justiça é considerada frequentemente a melhor das virtudes” (Aristóteles, 2014, p. 182). Isso denota, pois, que o conceito de justiça envolve juízo de valor.

Para Afonso, a carga semântica da palavra justiça nos coloca entre a realidade e o imaginário, criando a seu respeito uma mescla de sentimentos ambivalentes:

Justiça pode designar ao mesmo tempo: uma forma de funcionamento do aparelho judiciário; um conjunto de jurisdições; uma administração que detém o poder de organizar as jurisdições; uma espécie de fé entre a terra e o céu; uma qualidade; uma transcendência moral; uma sabedoria sagrada; uma virtude (Afonso, 2004, 193).

Kelsen (2008) conclui não lhe ser possível dizer o que é a justiça absoluta, esse belo sonho da humanidade que, não obstante inatingível, deve ser continuamente aspirado. Embora proponha uma visão de justiça que favoreça a liberdade, a paz, a democracia e a tolerância, para ele o conceito de justiça é relativo, variando de acordo com o contexto e as circunstâncias e de acordo com os interesses humanos.

Em outras palavras, o juízo com que julgamos algo justo jamais pode ousar excluir a possibilidade de um juízo de valor contrário. A justiça absoluta configura uma perfeição suprema irracional. Do ponto de vista do conhecimento racional, existem apenas interesses humanos e, conseqüentemente, conflitos de interesses. Resolver tais conflitos supõe duas soluções possíveis: ou satisfazer a uma das partes em detrimento da outra, ou estabelecer um equilíbrio entre ambas. É impossível demonstrar qual seria a solução justa. Partindo do pressuposto de que a paz social é o valor supremo, o equilíbrio representará a solução justa. De todo modo, também a justiça da paz é meramente uma justiça relativa, que em nenhum caso pode se erigir em absoluta (Kelsen, 2008) ¹.

Então, registra-se que este trabalho será orientado por uma concepção valorativa de justiça, segundo a qual o resultado justo é considerado como virtude, fundamento ético de igualdade ou equidade, passível de ser consagrado por via judiciais ou extrajudiciais (Goretti, 2021, p. 80), sendo a justiça considerada finalidade do sistema

¹ Tradução do autor. No original: *En otras palabras, que el juicio con que juzgamos algo justo no puede osar jamás excluir la posibilidad de un juicio de valor opuesto. La justicia absoluta configura una perfección suprema irracional. Desde la perspectiva del conocimiento racional sólo existen intereses humanos y, por consiguiente, conflictos de intereses. Zanjear los mismos supone dos soluciones posibles: o satisfacer a uno de los términos a costa del outro o establecer un equilibrio entre ambos. Resulta imposible demostrar cuál es la solución justa. Dado por supuesto que la paz social es el valor supremo, el equilibrio representará la solución justa. De todos modos, también la justicia de la paz es meramente una justicia relativa que, en ningún caso, puede erigirse en absoluta.*

jurídico que deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8).

Por consequência, neste trabalho é também adotado o conceito amplo de acesso à justiça, pelo qual a administração da justiça compreende a oferta de serviços de tutela que incluam, além da jurisdição estatal, uma ampla e heterogênea rede de mecanismos alternativos de resolução de disputas (Álvarez, 2003, p. 31), afirmando que o movimento pelo acesso à justiça não se limita ao seu sentido judicial (Cappelletti, 2008, p. 386).

Os conceitos adotados destacam, portanto, o sentido axiológico de justiça, elevando-a como valor universal, fundante da convivência humana e critério de orientação moral e jurídica, que se pretende consagrar com a efetivação do acesso.

Diante da multiplicidade de sentidos atribuídos à noção de justiça, Perelman buscou identificar o que há em comum entre as concepções mais correntes: “A noção de justiça sugere a todos, inevitavelmente, a ideia de certa igualdade” (Perelman, 2002, p. 14). A aplicação dessa ideia exige uma variável que possibilite as suas divergências, quanto a situações que não guardam as mesmas características essenciais. “Portanto, pode-se definir a justiça formal ou abstrata como um princípio de ação segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma” (Perelman, 2002, p. 19). Assim, será justo o tratamento racionalmente conferido a pessoa que se encontre dentro de uma singular categoria que se leva em conta.

Porém, na realidade, a aplicação dessa concepção abstrata de justiça é dificultada pela complexidade do caso concreto, que reclama considerações de equidade para transgredir a aludida regra formal de justiça, conformando-a às exigências e peculiaridades de uma situação determinada (Perelman, 2002, p. 36). Essa formulação faz sentido em decisões heterocompositivas, julgadas à luz do direito, conforme a ordem estabelecida. Entretanto, sua aplicação é inviável em soluções autocompositivas de conflitos, praticadas no plano moral, porquanto, nesse caso, a justiça resulta como “um dado subjetivamente edificado pelas partes, respeitados os limites e possibilidades do caso concreto, assim como os desejos inerentes aos sujeitos que se encontram em situação de conflito” (Goretti, 2021, p. 85).

Em contraposição à definição formal ou abstrata, é necessário identificar um conceito de justiça concreta que seja aplicável às práticas autocompositivas. Nesse sentido, pautado no vínculo do sentimento de justiça com a de satisfação nas necessidades humanas, Goretti define “justiça como o estado de contentamento resultante da satisfação de necessidades, sentimento este que se exprime independentemente do pleno reconhecimento de direitos assegurados por lei” (2021, p. 86). Essa definição revela que a justiça que resolve o conflito no caso concreto se posiciona mais na dimensão da moral que na dimensão do direito.

De fato, o sentido de justiça se contrapõe ao sentimento de injustiça. Segundo Galanter (2015, p. 44), “a busca pela justiça é movida pela produção de injustiça” e “a justiça a que buscamos acesso é a negação ou a correção da injustiça”.

Nesse cenário, cabe mencionar que os estudos realizados no âmbito do Projeto Florentino – que será abordado mais adiante – concluíram que uma grande tarefa dos reformadores do acesso à justiça é centrar o foco de atenção na criação de um sistema que supra as necessidades do homem comum, o que reflete uma mudança fundamental no conceito de justiça. No contexto do processo judiciário formal, a avaliação do que é justo tem correspondido, essencialmente, à aplicação das regras corretas de direito aos fatos verdadeiros do caso. A nova concepção reclama uma mudança sobre os valores centrais do processo tradicional: “A preocupação fundamental é, cada vez mais, com a ‘justiça social’, isto é, com a busca de procedimentos que sejam conducentes à proteção dos direitos das pessoas comuns” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 93).

O sentido axiológico de justiça encontra fundamento no preâmbulo e no art. 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, dos quais se infere a consagração da justiça como valor supremo do Estado Democrático brasileiro. Nessa perspectiva, a justiça é concebida como valor transcendente, expressão do ideal do que é certo e do que é bom, que dialoga com os preceitos constitucionais de fraternidade, pluralidade, liberdade e igualdade.

Sendo a justiça valor supremo de uma sociedade fraterna e sendo a construção de uma sociedade justa e solidária objetivo fundamental da República, deduz-se a ideia de que a realização da justiça é um dever de toda sociedade, não só do Poder

Judiciário, mas também do Legislativo e do Executivo, que devem, nos seus respectivos espaços atuação institucional, implementar e executar políticas públicas que promovam a realização desse valor consagrado na Constituição. Além disso, o princípio da solidariedade permite inferir que a realização da justiça, além de um direito fundamental, reflete um dever fundamental que vincula os próprios indivíduos, destinatários dos serviços de justiça, a adotarem comportamentos socialmente responsáveis para a consecução desse valor e objetivo constitucional. Nesse ponto, interessa citar o conceito desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), segundo o qual:

Dever fundamental é uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõe condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais (Cortat; Fabriz, 2013).

Essa concepção axiológica, ao mesmo tempo em que reforça a centralidade da justiça no sistema constitucional, revela que sua efetivação não se limita à declaração de direitos, mas depende de instrumentos institucionais capazes de assegurar a proteção concreta e acessível aos indivíduos. Logo, o direito de acesso à justiça emerge como condição indispensável para a realização de todos os demais direitos, não apenas garantido como direito constitucional, mas reconhecido em instrumentos internacionais como direito humano fundamental. Nesse sentido, o acesso à justiça, além de um direito, ressoa também como uma garantia relacionada com a dignidade da pessoa humana.

No Brasil, a tentativa de dar contornos ao sentido de justiça, consentâneo aos tempos atuais, remete às contribuições de Watanabe (2019, p. 3-6) para quem, no estudo do acesso à justiça, deve-se adotar uma perspectiva a partir do destinatário das normas jurídicas, ou seja, do consumidor ou usuário do serviço jurisdicional, que é o povo. É preciso, ainda, adotar uma nova postura mental, aberta a prestigiar a ética da equidade e do bem-estar da coletividade, para além da legalidade estrita e das técnicas processuais tradicionais, marcadas pela atomização e solução adjudicada de conflitos.

A organização dos serviços de justiça precisa ter aderência à vida e à realidade social circundante, pois a complexidade da sociedade moderna, a economia de massa, o

consumismo, o volume de transações eletrônicas e a velocidade das transformações sociais geram consequências como o incremento assustador de conflitos de interesses. De acordo com Morin (2015, p. 13):

A um primeiro olhar, a complexidade é um tecido (*complexus*: o que é tecido junto) de constituintes heterogêneos inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. Num segundo momento, a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem nosso mundo fenomênico.

Nesse contexto, a estruturação do sistema de justiça deve corresponder apropriadamente, em quantidade e qualidade, à realidade da tecitura social e às exigências das especificidades e configurações variadas dos conflitos, que são múltiplos. Os mecanismos do sistema de justiça precisam, pois, distinguir os traços do emaranhado de relações inerentes à complexidade dos fenômenos sociais, para oportunizar a aplicação do método adequado na solução do conflito. A propósito, neste trabalho é adotado o conceito de sistema de justiça afirmado por Sadek (2010, p. 9-10), segundo o qual:

O sistema de justiça é mais amplo do que o poder judiciário. A rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior. O sistema de justiça envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público e, por fim, o juiz.

Problemas variados reclamaram remédios diversificados. Assim, o direito deve disponibilizar mecanismos multifacetados para solucionar problemas jurídicos diferentes, conforme a natureza e as peculiaridades do caso concreto. A resolução adequada de um conflito é capaz de proporcionar o sentimento de realização da justiça, de efetivação de uma ordem de valores e direitos fundamentais para o litigante.

Nessa linha, é prudente defender que o acesso à justiça seja alcançado mediante a ampliação, diversificação e descentralização dos serviços de justiça. Essa abordagem projeta uma justiça coerente com as esperanças dos cidadãos e promove o aprimoramento do sistema para que os destinatários do sistema de justiça tenham um leque de opções adequadas para dar atenção e solução a seus conflitos, entre os quais se inclui o Juízo (Álvarez, 2023, p. 33).

Consoante essa ordem de ideias, no fim dos anos 1970, por influência do Projeto Florentino, a expressão “acesso à justiça” adquiriu um novo e mais amplo significado:

“a possibilidade de se fazer uso das várias instituições, governamentais e não governamentais, judiciais e não judiciais, em que um demandante poderia buscar justiça” (Galanter, 2015, p. 38).

A justiça, portanto, deve ser concebida como instituição com plena adequação às reais necessidades do País, dotada de instrumentos judiciais e extrajudiciais eficientes, adequados, efetivos, acessíveis e funcionais, em condições de realização da ordem jurídica justa. Watanabe utilizou a expressão “acesso à ordem jurídica justa” pela primeira vez em 1984, em uma palestra que foi publicada na Revista da PGE-SP, para transmitir um conceito atualizado de acesso à justiça. Embora inicialmente ainda restrito ao ambiente do Judiciário, o conceito lançado pelo magistrado paulista defendia a ampliação dos métodos. As conclusões do autor podem ser assim sintetizadas:

- a) o direito de acesso à justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa;
- b) são dados elementares desse direito: (1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; (2) direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à justiça com tais características (Watanabe, 2017, p. 10).

Nesse contexto, o acesso à justiça deixa de significar mero acesso aos órgãos Judiciário para a proteção contenciosa dos direitos, abrindo-se espaço para a escolha consciente por um dos vários métodos possíveis de solução de conflitos. Nessa tarefa, os responsáveis pela estrutura e função do sistema de justiça, prestigiando a participação direta dos interessados na resolução do conflito, devem considerar o contexto e as particularidades de cada controvérsia. Os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos tanto em situações de controvérsias quanto em situações de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania. “O acesso à justiça, nessa dimensão, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial” (Watanabe, 2017, p. 109-110).

Diante do exposto, compartilha-se a definição para o acesso à justiça formulada por Goretti, que serve de referencial para este trabalho:

É o direito fundamental a uma *tutela* ou *prestação* com potencial para consagração de uma ordem de valores, direitos e interesses essenciais para o indivíduo que se encontre em situação de lesão ou ameaça a direito. Um direito que pode ser consagrado mediante o percurso de diferentes vias, desde que *efetivas* (que pacifiquem o conflito), *tempestivas* (que produzam resultados em um prazo razoável) e *adequadas* (que atendam às particularidades do caso concreto) (Goretti, 2021, p. 92-93).

A compreensão do acesso à justiça sob a perspectiva global evidencia sua função universal: garantir a dignidade da pessoa humana e a efetividade da ordem jurídica, independentemente de fronteiras ou diferenças nacionais. É essa dimensão internacional e inclusiva do acesso à justiça que será aprofundada a seguir, buscando-se demonstrar sua evolução histórica, sua vinculação aos direitos humanos e sua relevância como pressuposto indispensável da cidadania democrática.

2.1 ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO

A trajetória histórica do direito de acesso à justiça evidencia um processo gradual de reconhecimento e expansão, que acompanha a evolução das formas de Estado e a consolidação dos direitos humanos. Sua origem remonta a documentos fundacionais como a Magna Carta de 1215, do Rei João Sem Terra da Inglaterra, que já consagrava a garantia de que “a ninguém será vendido, negado ou retardado o direito à justiça”. Esse marco inicial, ainda que situado em um contexto, à época, de limitação do poder monárquico e de afirmação da legalidade, inaugura a percepção de que o acesso à justiça deve ser garantido de forma gratuita, eficaz e célere, revelando uma primeira vinculação entre Estado e cidadão na proteção jurídica.

No Estado Liberal dos séculos XVIII e XIX, influenciado pelo individualismo e outros ideais da Revolução Francesa, o acesso à justiça assumiu contornos meramente formais, traduzidos no direito de petição ao Estado. O modelo liberal, orientado pelos direitos fundamentais de primeira dimensão – civis e políticos – assegurava igualdade formal perante a lei, mas ignorava as desigualdades sociais e econômicas que impediam amplas parcelas da população de usufruírem de tutela jurisdicional efetiva. O direito processual era, precipuamente, instrumento de limitação ao poder estatal. Nesse contexto, a função do Judiciário restringia-se à garantia da liberdade individual e da propriedade privada, relegando a justiça social a um plano secundário.

O significado do direito de acesso à proteção judicial nos estados liberais, sob o sistema do *laissez-faire*, esgotava-se no direito formal de propor ou contestar uma ação. A incapacidade prática dos indivíduos lesados de se valerem das instituições do sistema de justiça não era uma preocupação do Estado. No contexto dos estados liberais burgueses, “o acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 9), porquanto “a liberdade assim atingida era mais frequentemente uma fachada que uma realidade” (Cappelletti, 1994).

Com a ascensão do Estado Social, no final do século XIX e início do XX, o direito de acesso à justiça ganhou novos contornos, em consonância com os direitos fundamentais de segunda dimensão – sociais, econômicos e culturais. A partir de Constituições como a mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919, o Estado, norteado pelo ideal da solidariedade, passou a assumir deveres positivos de promoção da igualdade material e de prestação de serviços públicos. O processo judicial tornou-se, então, um instrumento de efetivação de direitos sociais, cabendo ao Estado não apenas assegurar o direito de ação, mas também viabilizar o seu exercício mediante assistência jurídica, criação de defensorias públicas e outras políticas inclusivas.

Esse processo evolutivo foi acompanhado pela percepção de que a proibição da autotutela privada exigia, como contrapartida, uma jurisdição estatal efetiva e acessível. Assim, a jurisdição estatal passou a exercer força atrativa, avocando para o Estado a função de encontrar e aplicar soluções legitimamente impostas aos conflitos privados (Annoni, 2008, p. 78).

O cenário do pós-Segunda Guerra Mundial representa uma virada paradigmática. A humanização do direito e consolidação dos direitos humanos, no plano internacional, colocaram o indivíduo no centro da ordem jurídica, deslocando a ênfase da soberania estatal para a proteção universal da pessoa e do seu meio ambiente, como defende a teoria monista do direito. A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948 consagrou, como marco normativo e político, a dignidade da pessoa humana e a necessidade de garantir mecanismos de proteção contra arbitrariedades estatais. Nesse contexto, o direito de acesso à justiça passou a ser compreendido como direito humano fundamental, condição de possibilidade para a realização de todos os demais direitos.

A partir de então, sistemas regionais, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica), reconheceram expressamente o direito a um processo justo, imparcial, célere e efetivo, inserindo o acesso à justiça no rol das garantias universais. A preocupação com o ser humano no plano do direito internacional buscava prevenir o receio de um novo holocausto, assegurando um direito mundial à paz estável e à prevalência da dignidade da pessoa humana, independentemente de ser cidadã desse ou daquele País. Falar em direitos humanos no cenário internacional implica falar em sistemas jurídicos que garantam a sua efetivação, ou seja, garantias de acesso e eficácia de direitos e de justiça (Annoni, 2008, p. 20).

Por dignidade da pessoa humana, tem-se

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua autonomia e participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, sem descuidar do devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida e à natureza como um todo (Sarlet, 2024b, p. 65).

No Estado Democrático de Direito, consolidado na segunda metade do século XX, o acesso à justiça passou a ser reconhecido não apenas como direito humano, mas como direito fundamental de natureza constitucional. O princípio da inafastabilidade da jurisdição – consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição brasileira de 1988 – expressa esse avanço, ao garantir que nenhuma lesão ou ameaça a direito ficará sem apreciação judicial. O acesso, contudo, não deve ser reduzido à mera abertura das portas do Judiciário, mas compreendido como acesso a uma ordem jurídica justa, o que exige do Estado a criação de instrumentos processuais adequados, a observância da razoável duração do processo e a implementação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

O direito de acesso à justiça ganha significado no Estado Democrático de Direito, regido pelo princípio da legalidade e da democracia, em razão do seu compromisso com a função social, com os direitos de liberdade e de participação popular, e do seu caráter prestacional e intervencionista, na medida necessária à realização dos seus

objetivos e à proteção dos seus próprios fundamentos de existência. De acordo com Annoni (2008, p. 79),

[...] essa estreita relação entre Direito e democracia é que torna possível a ampliação do conceito de direito de acesso à justiça para além do mero direito de petição. Por conseguinte, a interdependência entre justiça democrática e direito de acesso confere ao indivíduo cidadania, e os mecanismos necessários para exercê-la, também no plano internacional.

Como se verá mais adiante, esse desenvolvimento histórico foi sistematizado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth no movimento das “ondas renovatórias”, que descrevem as fases pelas quais o acesso à justiça foi sendo ampliado. Primeiro, pela assistência judiciária aos pobres; em seguida, pela representação dos interesses difusos e coletivos; e, finalmente, pela institucionalização de reformas processuais e procedimentais, incluindo os meios alternativos de solução de conflitos.

Essa evolução confirma que o direito de acesso à justiça, antes compreendido apenas em sua dimensão formal, transformou-se em um direito inclusivo que garante a reivindicação e a proteção à violação de todos os demais direitos. A relação entre democracia constitucional e os novos direitos econômicos e sociais confere centralidade ao direito de acesso à justiça, transformando-o em um

[...] direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais. Uma vez destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, os novos direitos sociais e econômicos passariam a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores (Santos, 1986, p. 18).

No plano infraconstitucional, a consolidação desse direito se reflete em instrumentos legais como a Lei da Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor, a organização do Ministério Público, a criação e fortalecimento das Defensorias Públicas e, mais recentemente, a positivação do princípio da razoável duração do processo e do dever de eficiência da administração da justiça. O Estado contemporâneo, ao assumir compromissos de solidariedade e de inclusão, amplia o escopo do acesso à justiça para abranger tanto a tutela de direitos individuais como a proteção de interesses coletivos, difusos e metaindividuais, reconhecendo novos sujeitos de direito e novas demandas sociais.

Assim, a evolução do direito de acesso à justiça, desde sua consagração como direito humano universal até sua positivação constitucional e infraconstitucional, reflete a

própria transformação das formas de Estado. Do Estado Liberal formalista ao Estado Social prestacional, e deste ao Estado Democrático de Direito comprometido com a dignidade da pessoa humana, o acesso à justiça consolidou-se como fundamento da cidadania e condição essencial para a legitimidade democrática.

Em sua configuração atual, representa não apenas o direito de ingressar em juízo, mas o direito de obter uma tutela efetiva, adequada e tempestiva, assegurando que a promessa normativa dos direitos fundamentais se traduza em realidade concreta para todos os indivíduos. “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12).

Portanto, o direito de acesso à justiça é um direito humano universal, por ser reconhecido por diplomas internacionais, e também um direito fundamental, por ter sido incorporado à Constituição. O acesso a um sistema de justiça eficiente e adequado tornou-se imprescindível para se evitarem retrocessos democráticos e para se assegurarem os direitos historicamente conquistados pelos indivíduos ou outorgados pelo Estado, contra o próprio Estado e em face dos concidadãos. Ademais, a duração razoável do processo evita que o elemento tempo converta os mecanismos de tutela de direitos em denegação da própria justiça.

A jurisprudência pátria ratifica a relação da efetivação dos direitos humanos com o direito de acesso à justiça como instrumento de promoção e defesa da dignidade humana. Deflui da Constituição Federal que a dignidade da pessoa humana é premissa inarredável de qualquer sistema de direito que afirme a existência, no seu corpo de normas, dos denominados direitos fundamentais, e os efetive em nome da promessa da inafastabilidade da jurisdição, marcando a relação umbilical entre os direitos humanos e o direito processual (STJ, REsp 612.108/PR, Rel. Min. Fux, d.j. 02/09/2004).

Conclui-se, então, que o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos somente se realiza de forma plena quando acompanhado da possibilidade efetiva de reivindicá-los perante órgãos do sistema de justiça aptos a assegurar sua tutela, isto é, pela justiciabilidade adequada dos direitos violados. Nesse sentido, o acesso à

justiça emerge como pressuposto indispensável para a concretização de qualquer outro direito, configurando-se como verdadeira condição de possibilidade da cidadania. Não há democracia substantiva sem garantias de acesso equitativo à ordem jurídica justa, pois, sem tal garantia, inexistem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos e para a preservação da dignidade humana.

A compreensão do acesso à justiça como direito humano fundamental permite, assim, estabelecer o elo necessário para a análise de sua tutela constitucional, na qual se destacam a inafastabilidade da jurisdição, a legitimidade dos pressupostos e das condições para o exercício do direito de ação, a tensão entre o monopólio estatal da jurisdição e a realização da justiça por vias plurais, bem como a concepção contemporânea da administração da justiça como serviço público.

2.2 TUTELA CONSTITUCIONAL DO ACESSO À JUSTIÇA

O preâmbulo da Constituição da República de 1988 evidencia que o Estado Democrático de Direito brasileiro tem por objetivo a garantia dos direitos fundamentais, erigindo a justiça à condição de valor supremo, orientador de uma sociedade fraterna e comprometida com a solução pacífica dos conflitos. Em consonância com essa diretriz, o art. 5º, nos incisos XXXV, LIV, LV e LXXVIII, consagra pilares essenciais da jurisdição constitucional: a inafastabilidade da tutela jurisdicional, o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e o princípio da razoável duração do processo, todos voltados à efetividade da proteção jurídica e à concretização da justiça no plano material. Fica evidente, portanto, que a justiça foi concebida como valor supremo e não como mera representação de uma instituição, sendo maior que o Poder Judiciário.

Nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. A norma transmite uma diretriz de comportamento que confere posição jurídica subjetiva para os cidadãos e um dever para o Estado de prestação jurisdicional, tanto preventiva quanto repressiva de violações a direitos, individuais ou coletivos. Sobre o alcance normativo do direito de ação, Dinamarco (2002, p. 356) leciona:

Os resultados dos modernos estudos de direito processual impõem que se confira à ação uma configuração marcadamente teleológica, não mais restrita aos tradicionais aspectos técnico-jurídicos do instituto e agora voltada à definição dos meios postos à disposição das pessoas para o efetivo acesso à *ordem jurídica justa*. A garantia constitucional da ação (Const., art. 5º, inc. XXXV), modernamente explorada pelo prisma da *inafastabilidade do controle jurisdicional*, espelha a tendência expansiva em direção à *universalidade da jurisdição*, no duplo significado de ampla abertura da Justiça, eliminando resíduos não-jurisdicionáveis, e de busca de soluções capazes de conduzir à efetividade da tutela jurisdicional. Vista assim, a ação é hoje encarada como instituto intimamente ligado aos postulados do Estado-social-de-direito e à ampla garantia do devido processo legal, na extraordinária dimensão com que esta passou a ser considerada.

Essa perspectiva técnico-processual encontra complemento na abordagem que enfatiza o aspecto material da tutela jurisdicional, ampliando o debate para além da garantia formal de acesso, ao ressaltar a necessidade de assegurar resultados justos e socialmente adequados. O art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, não assegura apenas o direito de acesso ao Judiciário, mas deve ser interpretado como um direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, célere e efetiva, porque de nada adiantaria possibilitar o ingresso à justiça se o processo judicial não garantisse meios e resultados. Desse modo, referido dispositivo constitucional não tem teor apenas técnico-processual, assumindo aspectos extrajudiciais e substanciais, destinados a promover a eficácia do direito material (Cambi, 2011, p. 219-221).

Outrossim, o direito de ação, no quadro dos direitos fundamentais, é “também reconhecido como mecanismo de controle do poder e de participação democrática no seu exercício” (Lima, 2013, p. 22), posto que garante aos cidadãos mecanismos para influir nos rumos e desvios do Estado e nas diretrizes dirigidas ao legislador e ao administrador público, fazendo do processo jurisdicional mais uma arena da democracia participativa.

Destarte, a busca de soluções aptas a conduzir à efetividade da justiça como mecanismo de pacificação social, de proteção e restauração de direitos também merece uma leitura abrangente, disposta a aceitar modos diversificados de conferir concretude ao objeto jurídico tutelado.

A inafastabilidade da jurisdição consagra um direito de ação de caráter abstrato e atípico, que garante ao jurisdicionado o acesso ao procedimento adequado ou à técnica processual adequada, ainda que sem definir qual será essa técnica (Marinoni, 2018, p. 362). Essa concepção abre espaço para múltiplas vias de acesso à justiça.

Afinal, de pouco vale reconhecer direitos se não lhes forem atribuídos instrumentos eficazes de proteção, sob risco de frustração das próprias promessas estatais.

O direito de ação, quando visto na direção das prestações positivas devidas pelo legislador, além de adquirir a feição de direito de acesso à justiça, assume a figura de direito à pré-ordenação das técnicas processuais idôneas à viabilidade da obtenção das tutelas prometidas pelo direito substancial (Marinoni, 2018, p. 361).

Todos os cidadãos, de acordo com as suas diferentes necessidades, possuem o direito de acesso à justiça, cabendo ao Estado implementar políticas públicas com o objetivo de garantir que o acesso seja provido o mais rápido possível e ao menor custo, de modo coerente com uma justiça aberta, em que os cidadãos tenham maior confiança nas instituições e respeito pelo sistema de justiça.

O acesso à justiça, concebido em sua acepção mais ampla, revela-se não apenas como direito fundamental, mas como requisito indispensável para a efetividade dos demais direitos e para a consolidação da cidadania. Na concepção de Watanabe (2019, p. 82):

O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, inscrito no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, não significa um mero acesso formal aos órgãos judiciários. Assegura ele um acesso qualificado à justiça que propicie ao jurisdicionado a obtenção de tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e adequada, enfim, um acesso a uma ordem jurídica justa.

O sentido abrangente do direito de ação exige dos Poderes Públicos, em todas as suas esferas, a construção e o desenvolvimento de procedimentos e técnicas processuais condizentes com as necessidades do direito material e das partes. Esses instrumentos devem ser adequados, céleres e efetivos, de modo a garantir a realização prática do direito proclamado. Além disso, o sentido ampliado permite que os atores do sistema de justiça escolham aqueles mecanismos que se mostrarem mais apropriados para conferir proteção aos direitos ameaçados ou violados, conforme orientarem as especificidades do caso concreto, buscando resultados práticos o mais equivalentes possível ao cumprimento espontâneo da norma jurídica tutelada. Com essa perspectiva, promove-se, em acréscimo, a economicidade e a eficiência, viabilizando meios de se fazer mais justiça com menos custos.

O constitucionalismo contemporâneo consolida as premissas da normatividade, da superioridade hierárquica e da centralidade da Constituição nos sistemas jurídicos,

abrigando técnicas que permitam a concretização dessas noções na aplicação cotidiana do direito. Além disso, caracteriza-se por inserir nos textos constitucionais elementos relacionados a valores e a opções políticas fundamentais, especialmente voltados à promoção da dignidade humana. No estudo sobre o papel da Constituição em relação aos direitos fundamentais e ao controle das políticas públicas no Estado Democrático de Direito, observam-se duas correntes.

A primeira, descrita como substancialista, sustenta caber à Constituição a imposição ao cenário político um conjunto de decisões valorativas que se considerem essenciais e consensuais. As posturas substanciais veiculam consensos mínimos materiais e intensificam a força normativa da Constituição. A segunda, designada procedimentalista, atribui à Constituição a tarefa de garantir o funcionamento adequado do sistema de participação democrática ficando a cargo da maioria, em cada momento histórico, a definição de seus valores e de suas opções políticas. Por esta perspectiva, nenhuma geração poderia impor à seguinte suas próprias convicções materiais (Barcelos, 2005, p. 87-88).

Para Sarmento, a Constituição Federal de 1988 é nitidamente substancial, porque pródiga na consagração de valores substantivos ou materiais:

Ao dar forma jurídica a estes valores, convertendo-os em princípios expressos em linguagem vaga e abstrata, mas não obstante dotados de plena normatividade, a Constituição prepara o terreno para a filtragem constitucional de todo o ordenamento jurídico (Sarmento, 2010, p. 179).

Nessa perspectiva, considerando-se o sentido axiológico de justiça abordado em tópico anterior deste trabalho, que também transmite um valor material ao acesso à justiça é constitucionalmente adequado o estabelecimento normativo de condições para o exercício do direito de ação, que atuam como filtros para a eficiente e adequada prestação dos serviços do sistema de justiça, sob a égide direta ou indireta do Estado. As políticas públicas do Estado são aptas a realizar, de forma sistemática e abrangente, os fins e os valores previstos na Constituição, sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais, que englobam o acesso adequado à ordem jurídica justa.

Essas correntes interpretativas quanto ao papel da Constituição repercutem diretamente na compreensão das funções exercidas pela jurisdição. É nesse ponto

que o estudo dos seus escopos – jurídico, político e social – torna-se relevante para demonstrar como o processo serve à realização prática dos valores substantivos consagrados na Constituição.

O escopo jurídico do processo e da jurisdição corresponde à atuação da vontade concreta do Direito. O escopo político, por sua vez, consiste em afirmar o poder do Estado e a autoridade de seu ordenamento jurídico, para preservá-lo, e em concretizar a proteção do valor liberdade, bem como da oferta de meios de participação popular nos destinos da nação, para a estabilidade das instituições da coletividade política organizada. O escopo social, por sua vez, expressa-se pela pacificação social com justiça e pela educação para o exercício dos próprios direitos e respeito aos direitos alheios, que abrangendo a tarefa de dirimir conflitos mediante a aplicação de critérios objetivos e justos, extraídos do ordenamento jurídico (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 46; Lima, 2013, p. 105-106).

O estudo dos escopos da jurisdição revela-se necessário nesta pesquisa porque permite compreender a função constitucional do acesso à justiça em sua integralidade, demonstrando que não se trata apenas de uma via processual, mas de um instrumento orientado à realização dos compromissos sociais, políticos e jurídicos do Estado.

Dado o caráter substancialista preponderante na Constituição Federal de 1988, é possível identificar íntima relação dos escopos da jurisdição com os fundamentos e objetivos da República. O escopo jurídico se apoia no preceito do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), na tripartição dos Poderes (art. 2º) e nas garantias da segurança jurídica, da legalidade e da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, *caput* e incisos II e XXXV). O escopo político se fundamenta na soberania (art. 1º, inciso I), na dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), no objetivo de construir uma sociedade livre (art. 3º, inciso I), no pluralismo político (art. 1º, inciso V) e na participação popular (art. 1º, parágrafo único), inclusive por meio do processo. O escopo social é extraído da cidadania (art. 1º, inciso II), que abrange a educação para o exercício de direitos, e do objetivo de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I), que abrange a pacificação social com o valor supremo da justiça (preâmbulo).

Atualmente, é largamente admitido entre constitucionalistas e processualistas que a solução de conflitos seja legitimamente buscada fora do sistema judiciário formal, por meio de métodos baseados na consensualidade. O acesso à justiça em um prazo razoável, cuja eficácia cobra do Estado e da sociedade eficiência e agilidade, requer instrumentos processuais adequados à realidade social.

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social (Cappelletti; Garth, 1988, p.12-13).

Embora os meios alternativos de resolução de conflitos sejam fortemente encorajados, os estudos conduzidos pelo Projeto Florentino – que será analisado em maior detalhe em tópico próprio – permitiram a Cappelletti e Garth problematizar a efetividade desses mecanismos, especialmente quanto à força executiva das decisões neles proferidas. A análise empreendida pelos autores revelou implicações relevantes tanto no plano prático, diante da dificuldade de assegurar o cumprimento voluntário das soluções, quanto no plano constitucional, ao se confrontarem tais meios com as garantias processuais.

Segundo os autores do relatório do projeto global de acesso à justiça, com base nas lições de Perrot, as instituições desse sistema pluralístico de resolução de conflitos sofrem de uma fraqueza congênita: a ausência de força coercitiva das decisões. Essa limitação gera, na prática, a dificuldade de assegurar que as partes aceitem voluntariamente os resultados, justamente por estarem desprovidos de efeito executório. No plano constitucional, o problema se agrava. Considerando a garantia da inafastabilidade da apreciação pelo Judiciário e o princípio do devido processo legal – que compreende o contraditório e a ampla defesa –, Cappelletti e Garth (1988, p.124-125) advertiram que

[...] se o Estado tentar forçar a submissão a sistemas que não tenham as salvaguardas procedimentais dos tribunais, pode haver objeções, frequentemente baseadas na garantia constitucional, segundo a qual os réus não podem ser privados do direito básico de defesa.

Não obstante, encontrar formas eficientes de efetivação da justiça é uma meta de evolução que requer esforço constante e não deve ser abandonada pelas dificuldades

encontradas no caminho. Em um sistema de múltiplas possibilidades de realização da justiça, as reformas destinadas a eliminar uma ou outra barreira ao acesso podem, ao mesmo tempo, fazer surgir outras. Quer dizer: ao passo que alguns obstáculos são amenizados, outros podem ser agravados.

Nessa tarefa de otimização, o desafio será sopesar o ponto médio entre os benefícios e os prejuízos proporcionados pelas medidas potenciais de amenização dos obstáculos ao acesso, de acordo com as circunstâncias do lugar e com as peculiaridades do caso concreto. O exame do balanceamento não deve se afastar dos direitos fundamentais, buscando equilibrar os princípios da celeridade, da modicidade e da eficiência.

Em razão disso, Cappelletti e Garth (1988, p. 163) asseveram que “o maior perigo que levamos em consideração ao longo dessa discussão é o risco de que procedimentos modernos e eficientes abandonem as garantias fundamentais do processo civil – essencialmente as de um julgador imparcial e do contraditório”. No relatório geral do Projeto Florentino, concluem os autores:

Neste estudo, falamos de uma mudança na hierarquia dos valores no processo civil – de um desvio no sentido do valor da acessibilidade. No entanto, uma mudança na direção de um significado mais “social” da justiça não quer dizer que o conjunto de valores do procedimento tradicional deva ser sacrificado. Em nenhuma circunstância estamos dispostos a “vender nossa alma” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 164).

Sob essa perspectiva, para se reduzir o perigo de violação a direitos fundamentais e para se prevenirem arbitrariedades e injustiças, é prudente e recomendado que a submissão a determinado mecanismo de solução de conflitos seja facultativa, tanto antes quanto depois do surgimento do conflito, e que os valores envolvidos sejam de certa forma flexíveis (Cappelletti; Garth, 1988, p. 164).

No cenário brasileiro, a ideia de diversificação não obrigatória dos canais de acesso à justiça encontra expressão em instituições extrajudiciais que desempenham funções relevantes de pacificação social. Um exemplo referencial é o tabelionato de protesto, que, embora não componha diretamente a estrutura do Poder Judiciário, integra o sistema multiportas e atua sob a fiscalização estatal. Como se verá mais adiante, o serviço prestado por essa serventia é, em regra, facultativo, e tem por objeto valores pecuniários transigíveis. A atividade extrajudicial respeita o princípio constitucional do

devido processo legal, com as vantagens de baixo custo, celeridade e especialização, mantendo sempre disponível a possibilidade de questionamento e revisão judicial dos atos praticados.

A abertura a novos mecanismos capazes de oferecer um serviço que promova a justiça em sentido amplo, de maneira menos onerosa, tem também por escopo eliminar a prestação estatal da justiça como um verdadeiro luxo, distante da população menos capacitada a vencer os obstáculos econômicos, organizacionais e processuais ao acesso. Essa frente não significa substituir o processo judiciário tradicional por um serviço pior ou de segunda classe, mas oferecer um mecanismo mais adequado de satisfação do direito. “A finalidade não é fazer uma justiça ‘mais pobre’, mas torná-la acessível a todos, inclusive aos pobres”, promovendo-se uma igualdade efetiva e não apenas formal, com um produto jurídico de melhor qualidade do que dispomos atualmente” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 165).

O neoconstitucionalismo propõe valores fundados na pessoa humana, exigindo uma abordagem nova em relação ao processo, que passa a ser tratado não apenas como técnica procedimental, mas como instrumento voltado à satisfação substancial dos escopos da jurisdição. O ordenamento processual não constitui um fim em si mesmo, mas se direciona, essencialmente, à realização do ordenamento material. Assim, o formalismo, o dogmatismo e a burocracia precisam ser tratados com temperança, para não se tornarem obstáculos desarrazoados ao acesso à justiça.

Nessa análise, o desafio é harmonizar os filtros do processo, destinados a possibilitar uma prestação jurisdicional mais adequada e de melhor qualidade, com a efetividade do sistema no sentido de proporcionar justiça a quem precisa solucionar seus conflitos. Há, portanto, certo tensionamento entre as garantias processuais constitucionais de viés procedimentalista, tais como a inafastabilidade do controle jurisdicional e o devido processo legal, e a instrumentalidade do processo, de viés mais substancialista, a qual “permite a construção de técnicas processuais efetivas, rápidas e adequadas à realização do direito material” (Lima, 2013, p. 86).

Partindo da compreensão de que o Judiciário não deve ser a via eleita *a priori* para a solução de todos os conflitos, indistintamente, o tecnicismo processual deve ser humanizado, com vistas a possibilitar, na maior medida possível, a busca de

satisfação do conflito pelo modo que parecer mais adequado às particularidades do caso concreto, dentro de um sistema de múltiplas alternativas. Isso não significa tolher o direito fundamental de ação, mas qualificá-lo, pois, desse modo, o processo judicial servirá sempre, como *extrema ratio*, aos feitos cuja resolução realmente exige a heterocomposição adjudicada pelo magistrado.

Nessa perspectiva, o juízo de admissibilidade tende a funcionar como um filtro catalisador, que empresta mais qualidade, adequação e relevância à jurisdição estatal. Pode-se dizer que pressupostos processuais e as condições da ação, juntamente com limites temporais da decadência, da prescrição e da preclusão, são medidas de contenção do excesso e do exercício abusivo do direito de ação, de modo que a qualidade da prestação – efetivamente necessária, útil e adequada – dos serviços do sistema de justiça não fique prejudicada.

Essa filtragem não se justifica para apenas reduzir o número de demandas judiciais, proporcionando ao julgador formalista o deleite de extinguir processos sem resolução de mérito, por preliminares processuais – embora possa, de forma residual, aliviar a sobrecarga do Judiciário. As questões procedimentalistas devem ser encaradas como mecanismo de aprimoramento da prestação jurisdicional, para que o aparato estatal seja consumido por conflitos que verdadeiramente não poderiam ser bem resolvidos de outra maneira. Estão assentadas, portanto, na melhoria do acesso à justiça e não na sua obstaculização. Como adverte Streck (2018, p. 256),

[...] não se pode olvidar que o escopo da Constituição – e uma de suas garantias fulcrais – é o acesso à justiça. Não se pode, portanto, sucumbir ao canto da sereia das “efetividades quantitativas”, deixando de lado as “efetividades qualitativas”.

A prestação jurisdicional dará uma resposta ao autor da ação, que pode lhe ser favorável ou desfavorável, resolutiva ou sem resolução do mérito. Lima sustenta que a prestação há de ser integral, processual e materialmente condicionada, afirmando que “o autor tem o direito de obter tudo e exatamente aquilo que sua situação concreta lhe garante perante os ordenamentos processual e substancial”, de modo que “se não reúne as condições da ação, a integralidade se dará com a prolação de sentença terminativa” (Lima, 2013). Portanto, a decisão jurisdicional contrária à pretensão da parte não significa negativa de prestação jurisdicional e a garantia constitucional da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário reclama, para o seu exercício, a

observância do que preceitua o direito processual (STF, Pet 4.556 AgR, rel. Min. Eros Grau, j. 25/06/2009, p. DJE de 21/08/2009).

No Estado Democrático de Direito, o indivíduo é sujeito de direitos e detentor de expectativas frente ao Estado, entre as quais se inclui a administração da justiça. O cidadão figura como credor de prestações estatais destinadas a assegurar, por meio de procedimentos adequados, a proteção de seu direito substancial e os meios executivos capazes de dar-lhe plena efetividade. Desse modo, a justiça, enquanto prestação positiva, deve ser compreendida como um serviço público essencial:

Erigida ao patamar constitucional, e ganhando assim *status* de direito fundamental, a ação se insere na categoria dogmática dos direitos a prestações ou a ações estatais positivas, mais especificamente no grupo dos direitos a organização e procedimentos, como direito a procedimento em sentido estrito, embora também possa ser visualizada no âmbito dos direitos a proteção (Lima, 2013, p. 134).

Na classificação dos direitos fundamentais na Constituição brasileira, encontram-se as categorias de direitos fundamentais na qualidade de direitos de defesa e como direitos a prestações. A primeira objetiva a limitação do poder estatal, impondo um dever de respeito e abstenção em relação a determinados interesses individuais e à autonomia pessoal (*status* negativo), evitando intervenções indevidas na esfera da liberdade pessoal. A segunda categoria encarrega o Estado de uma postura ativa voltada à sua conquista e manutenção dessa liberdade, com a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais (*status* positivo), por meio de prestações que objetivam a liberdade do indivíduo perante o Estado e por intermédio dele (Sarlet, 2024a, p. 176, 192).

Os direitos fundamentais a prestações, em sentido amplo, abrangem os direitos de proteção e os direitos de participação na organização e no procedimento, dirigidos à proteção da liberdade e igualdade em sua dimensão defensiva. Segundo Sarlet, “os direitos à proteção podem ser sumariamente conceituados como posições jurídicas fundamentais que outorgam ao indivíduo o direito de exigir do Estado que este o proteja contra ingerências de terceiros em determinados bens pessoais” (2024a, p. 198). Já a dimensão organizacional e procedimental dos direitos fundamentais visa proporcionar meios para alcançar um resultado conforme os direitos fundamentais e assegurar sua eficácia:

No âmbito de uma concepção mais abrangente, podem ser considerados direitos a prestações (em sentido amplo) aqueles que asseguram ao indivíduo a execução (implementação) dos procedimentos ou organizações em geral ou a possibilidade de participação em procedimentos ou estruturas organizacionais já existentes (Sarlet, 2024a, p. 203).

Nesse sentido, os direitos à organização e ao procedimento são posições jurídico-prestacionais fundamentais para a fruição e a efetividade de diversos outros direitos fundamentais. São serviços prestados ou disponibilizados pelo Estado, que funcionam como condição, de efetivação dos demais direitos fundamentais. Nesse grupo, inclui-se o direito de acesso à justiça, consagrado no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, típico direito prestacional *lato sensu* (Sarlet, 2024a, p. 204).

Tem-se, portanto, que a jurisdição é função do Estado, serviço público prestado pelo Poder Judiciário por meio do processo, atividade destinada à identificação e à imposição do Direito. O acesso à justiça por meio da ação visa realizar o direito, restaurando a ordem jurídica violada e evitando que tal violação ocorra, através de procedimento ordenado para este fim (Medina, 2019, p. 144).

Sob esse ponto de vista, cabe a reflexão da justiça como um serviço. Para Afonso (2004, p. 44), “a afirmação de que a justiça é um serviço (dos e para os cidadãos) é, na sua simplicidade, verdadeira”. Como exposto, este trabalho adota o conceito ampliado de justiça, de cunho axiológico, de modo que o sentido da justiça não coincide limitadamente com o Poder Judiciário. Adota-se a linha de pensamento de que a justiça é uma prestação positiva a cargo do Estado Democrático de Direito e que a jurisdição estatal é uma das maneiras de realizá-la, como será melhor abordado no tópico sobre o sistema de justiça multiportas.

Não obstante, apresenta-se desde logo: a visão da justiça como um serviço público não material dirigido a oferecer utilidades jurídicas ao cidadão, com duas inclinações: uma no sentido de admitir que seu exercício possa ser exercido por terceiros, sob fiscalização e controle do Estado concedente ou delegante; outra voltada a reconhecer o serviço de justiça como um dever fundamental de todos os Poderes constituídos.

O serviço público, em democracia, plasma-se transversalmente por todos os órgãos e poderes do Estado. Todo poder é serviço (é ministério). E só é legítimo enquanto serviço. A qualidade de serviço público da Justiça, não é diferente, nesta concepção, da do governo ou do parlamento. O poder judicial

é serviço porque é essa a ratio da sua existência como a de todos os poderes em democracia. (...) Dizer que a justiça é um serviço é verdade como é verdade sê-lo o poder Executivo e o poder Legislativo. Todos são serviços da “Polis” (Afonso, 2004, p. 46).

Para a preservação de uma paz social duradoura, a justiça deve ser concebida primordialmente como um serviço público essencial, e não como mero espaço físico, edifício ou instituição formalmente identificada com o Poder Judiciário (Susskind, 2019). Nessa perspectiva, sua prestação deve observar o princípio constitucional da eficiência, cuja plena realização se concretiza na medida em que se alcança o ideal de pacificação social, sempre em conformidade com os direitos e garantias fundamentais.

A concepção da justiça como serviço, contudo, enfrenta resistências no meio jurídico, manifestadas na tendência de preservar modelos tradicionais e de resistir a transformações mais profundas, na rejeição dogmática de novas práticas sem qualquer experiência direta ou análise de seus potenciais benefícios e, ainda, na dificuldade dos operadores do direito em projetar os avanços de sistemas futuros – inclusive com uso de novas tecnologias – limitando-se a avaliá-los com base nas deficiências do presente.

Sendo o serviço de justiça considerado uma prestação positiva de responsabilidade do Estado, é constitucionalmente adequado conceber que ele possa ser realizado por autodeterminação das partes ou ainda facilitado, ou prestado por terceiros, em moldes análogos aos regimes de delegação, concessão e permissão, sempre sob a fiscalização e o controle do Poder Público. Não se trata de privatizar a jurisdição, mas de reconhecer que os resultados práticos normalmente alcançados pela atuação judicial podem ser obtidos por outros meios legítimos. Os fundamentos e objetivos da República, que dão suporte aos escopos da jurisdição, podem ser igualmente realizados mediante a atuação de diferentes atores em um sistema mais amplo de serviços de justiça. O preâmbulo da Constituição orienta que o Estado Democrático brasileiro se destina a assegurar uma sociedade fundada na solução pacífica das controvérsias, razão pela qual merecem acolhida todos os instrumentos constitucionalmente adequados à consecução desse propósito.

De acordo com Susskind (2019, p. 115), em comparação com os tribunais tradicionais, os métodos alternativos de realização dos serviços de justiça - que incluem técnicas

como mediação, conciliação, negociação e avaliação neutra inicial - são concebidos como formas melhores, mais rápidas, mais baratas, mais convenientes ou menos públicas de resolver divergências – não pelo Estado, mas pelo setor privado ou por organizações filantrópicas ou educacionais.

Nesse contexto, não se pode falar em monopólio da jurisdição pelo Estado-juiz como mecanismo hábil à realização do escopo social do processo. A pacificação social pode ser alcançada por vias plurais, conforme demandar a adequação do procedimento às peculiaridades do caso concreto. Como sentencia Sadek (2014, p. 65): “o Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos. Não é a única porta de acesso à justiça”.

Não obstante, em respeito à garantia constitucional de inafastabilidade da jurisdição estatal, expressa pelo direito fundamental de ação, como mecanismo de acesso à justiça, as portas do Judiciário subsistirão concomitantemente abertas ao indivíduo que não optou por tentar a solução de seu conflito por outro meio ou que não conseguiu, por via diversa, reivindicar ou tutelar o seu direito violado. Como sintetiza Carmona (2018, p. 332): “o cidadão é livre para escolher a forma pela qual quer resolver seu litígio. O que não pode ocorrer é o Estado retirar-lhe uma das opções, qual seja, a de acesso ao Poder Judiciário”.

O Poder Judiciário é uma sentinela, em permanente guarda para a tutela de direitos, que nem sempre precisa ser acionada para a resolução dos conflitos e a pacificação social. Em verdade, a ação judicial não deve ser a primeira trincheira no combate ao conflito, mas a última linha, provocada quando os métodos consensuais e desjudicializados não se mostram eficientes ou adequados para determinada situação fática. A execução de métodos alternativos pode solucionar o conflito antes que ele se torne litígio – na acepção jurídica de lide como a pretensão resistida deduzida em juízo. Desse modo, o processo judicial, como *ultima ratio* ratifica o caráter secundário da jurisdição.

Em suma, o direito de ação consiste em uma garantia constitucional. A finalidade precípua da inafastabilidade da jurisdição é assegurar efetividade material aos bens jurídicos tutelados. Para alcançar a justiça em sentido amplo e estabilizar a pacificação social, é possível e recomendada a utilização de meios alternativos de

solução de conflitos. A função estatal da jurisdição deve ser pensada a partir da ideia de justiça como um serviço público essencial. À par da inarredável competência do Estado-juiz para julgar litígios, a realização da justiça social pode se dar por mecanismos diversos do processo judicial. O critério da adequação no tratamento dos conflitos e o potencial da consensualidade são fundamentos para a disseminação do pluralismo de portas de acesso à justiça.

Por isso, os meios alternativos de solução de conflitos podem coexistir harmonicamente com o tradicional processo judicial, praticado por intermédio da autoridade do Estado. Os métodos alternativos de gestão adequada de conflitos são tratados no contexto da terceira onda renovatória do movimento universal de acesso à justiça, designado Projeto Florentino, analisado no tópico seguinte.

2.3 PROJETO FLORENTINO: AS ONDAS DO MOVIMENTO UNIVERSAL DE ACESSO À JUSTIÇA

Em meados da década de 1970, consolidava-se, em diferentes países, um movimento voltado à ampliação do acesso à justiça, com o objetivo de torná-lo efetivo para todos os cidadãos, independentemente de sua condição econômica ou social. Nesse cenário, Mauro Cappelletti, em parceria com James Gordley e Earl Johnson Jr., publicou, em 1975, a obra *Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*, resultado de uma pesquisa de grande relevância, considerada marco epistemológico nos estudos comparativos sobre modelos de assistência jurídica (*Global Access to Justice Project*). O interesse despertado pelo tema e o rápido desenvolvimento dos sistemas de assistência legal em diversos países impulsionaram Cappelletti, catedrático da Universidade de Florença, juntamente com Bryant Garth e Earl Johnson Jr., a coordenar a mais abrangente investigação internacional já realizada sobre acesso à justiça.

Esse estudo, conhecido como Projeto Florentino, foi patrocinado pela Fundação Ford e pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Ministério da Educação italianos, e sem dúvida constitui uma das mais abrangentes e influentes iniciativas de pesquisa internacional interdisciplinar sobre o acesso à justiça. A empreitada contou com a

participação de mais de uma centena de estudiosos provenientes de distintas áreas do saber – juristas, sociólogos, economistas, antropólogos, cientistas políticos e psicólogos –, oriundos de trinta países representando os seis continentes, o que lhe conferiu uma perspectiva comparativa e plural. Seu objetivo central consistiu em investigar os múltiplos obstáculos jurídicos, econômicos, político-sociais, culturais e psicológicos que limitam o uso efetivo do sistema jurídico, bem como reunir informações acerca dos esforços implementados em diferentes contextos para superar tais barreiras (Cappelletti, 2010, p. 71-72).

O esforço coletivo resultou na publicação, entre 1978 e 1981, da série *Access to Justice*, em cinco volumes, que permanece como obra fundamental para a compreensão e o desenvolvimento do movimento universal em favor do acesso à justiça. O relatório geral do projeto, originalmente chamado *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*, publicado em Milão em 1978 e destinado a servir como introdução geral aos demais volumes da série originada do Projeto de Florença, foi traduzido e revisado por Ellen Gracie Nothfleet e publicado no Brasil em 1988. Sob o título “Acesso à Justiça”, referida obra contribuiu para difundir uma nova abordagem do acesso à justiça em nosso país.

A partir da contribuição de Cappelletti nesse projeto de alcance global e multidisciplinar, cabe reconhecer a existência de três dimensões fundamentais da justiça e do direito no mundo contemporâneo, concebidas como movimentos de ação e pensamento em resposta às transformações sociais.

A primeira é a dimensão constitucional, que se refere à consagração de valores fundamentais com *status* de norma superior, apta a vincular o legislador ordinário, e que se materializa na difusão das jurisdições constitucionais. Nela evidenciam-se problemas de justiça ligados à relação entre o indivíduo e o Estado, na medida em que se asseguram requisitos mínimos e inderrogáveis do que se entende por justiça.

A segunda dimensão é a transnacional ou supranacional, que procura superar os rígidos limites das soberanias nacionais, apontando para a construção de uma moldura normativa e de uma governança universais, vocacionadas à proteção de direitos fundamentais além das fronteiras estatais. Essa dimensão, ainda incipiente, encontra respaldo em documentos de natureza político-filosófica, como a Declaração

Universal dos Direitos do Homem de 1948, e em convenções internacionais que dependem da ratificação pelos Estados para adquirirem força vinculante. Esse movimento propõe que o direito deve adequar-se à natureza dos fenômenos transnacionais da realidade contemporânea, cuidando de problemas de justiça atinentes às relações dos Estados entre si.

Por fim, a terceira dimensão é a social, voltada a responder à indagação: justiça para quem? Ela implica tratar do acesso ao sistema jurídico e da efetividade de sua proteção. Essa dimensão se expressa no surgimento dos chamados direitos sociais, que, ao lado dos direitos individuais de liberdade, ampliam o espectro da tutela jurídica e reforçam a conexão entre a constitucionalização dos direitos fundamentais e a proteção internacional dos direitos humanos (Cappelletti, 2008, p. 379-383).

Os estudos desenvolvidos no Projeto Florentino tiveram como preocupação central a dimensão social do direito e o acesso à justiça. O método empregado foi marcadamente empírico, comparativo e interdisciplinar, partindo de um problema estrutural e de uma exigência social das democracias modernas: tornar o sistema jurídico e os novos direitos sociais, coletivos e difusos, típicos do Estado de bem-estar social, mais acessíveis a todos.

A abordagem crítica das soluções experimentadas em diferentes países possibilitou a avaliação de sua plausibilidade e adequação, permitindo tanto identificar experiências exitosas quanto aferir o grau de avanço ou de atraso das diversas sociedades na implementação de respostas jurídicas à crescente demanda social. Foram examinadas informações relativas ao custo, à demora e aos obstáculos da justiça que, mesmo diante da diversidade das tradições jurídicas analisadas, permitiram encontrar linhas convergentes que revelam um movimento global de reforma, direcionado à democratização do direito e a tornar justiça mais acessível (Cappelletti, 2010, p. 74-75).

O conjunto de resultados que compõem a série florentina foi sistematizado em quatro volumes, os quais traduzem a amplitude e a profundidade da pesquisa.

O primeiro volume aborda as três fases estruturantes da reforma: a renovação da assistência jurídica aos necessitados, abandonando-se o modelo fictício de patrocínio

gratuito em prol de uma representação efetiva; a garantia de tutela jurisdicional adequada a direitos difusos e fragmentados, como aqueles típicos das relações de consumo e de meio ambiente; e, por fim, a integração de tais avanços com esquemas ou mecanismos alternativos aos tradicionais, a exemplo da conciliação, de órgãos especializados em controvérsias de menor conteúdo econômico e de procedimentos mais informais, sem comprometer as garantias processuais e a qualidade da justiça.

O segundo volume dedica-se a estudos de campo em vários países, que examinam instituições e procedimentos específicos, especialmente voltados à solução de conflitos de pequeno valor econômico, à defesa dos consumidores, à valorização da conciliação como meio de restabelecimento de convivência social e ao papel de organismos públicos e privados na tutela de interesses difusos. Nele é feito, também, o exame do problema do acesso à justiça a partir de um enfoque histórico e sociológico.

O terceiro volume, por sua vez, apresenta uma tipologia das reformas possíveis no quadro do acesso à justiça, analisa a transformação de uma justiça individualista em justiça coletiva como resposta a demandas mais típicas da classe média, compara custos das reformas, ganhos de eficiência institucional e investiga o papel da profissão forense, destacando tanto sua abertura ao público consumidor de seus serviços de justiça quanto os riscos de monopolização corporativa de tais serviços.

O quarto volume, por fim, adota uma perspectiva antropológica do acesso à justiça, ao tratar da resolução de conflitos em sociedades consideradas como primitivas, evidenciando a centralidade de mecanismos informais, como a mediação e a conciliação, que também encontram crescente valorização nas sociedades modernas diante da busca por soluções coexistenciais e equitativas, em detrimento do contencioso judicial e de decisões estritamente legais (Cappelletti, 2010, p. 76-82).

O Projeto Florentino, portanto, não apenas forneceu uma ampla base teórica e empírica sobre os limites e possibilidades do acesso à justiça, como também se propôs a oferecer subsídios práticos a juízes, legisladores e administradores na formulação de políticas públicas e reformas institucionais, abrindo espaço para outros atores no sistema de justiça. Nesse sentido, sua abrangência vai além do plano acadêmico, configurando-se como marco fundamental na construção de um

movimento internacional orientado a repensar a efetividade da justiça no mundo contemporâneo, em consonância com as transformações sociais, econômicas e culturais da modernidade.

Percebe-se claramente que o movimento de acesso à justiça, repudiando o enfoque formalístico pelo qual o direito se identifica pelo conjunto de normas ditadas pelo Estado, propõe um olhar centrado no povo, na pessoa comum, e que leva em consideração a complexidade da sociedade humana e de seus componentes reais, tais como sujeitos, instituições, processos e contextos social, econômico, psicológico e cultural.

Ao invés de limitar o direito à mera declaração das normas, o Projeto Florentino adota uma concepção mais abrangente, com três perspectivas: a primeira reflete o problema, necessidade ou exigência social que leva à criação de um instituto jurídico; a segunda indica a resposta ou solução jurídica, que inclui instituições e processos aptos a tratar daquela demanda; e por fim, a terceira foca o impacto ou os resultados dessa resposta sobre o problema, necessidade, ou exigência social. Considera, ainda, os custos, o tempo, as dificuldades e os benefícios de se manejar um processo judicial. O movimento de acesso à justiça, de que cuida o Projeto Florentino, trata, assim, de analisar e procurar os caminhos para superar as dificuldades ou obstáculos que fazem inacessíveis a tantas pessoas as liberdades civis e políticas (Cappelletti, 1994).

O movimento inspirou-se “no desejo de tornar efetivos – e não meramente simbólicos – os direitos do cidadão comum” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8). Almejando uma ruptura da crença tradicional nas instituições jurídicas contemporâneas e recusando tomar suas engrenagens como imutáveis, a tarefa de delinear uma abordagem nova sobre o problema do acesso à justiça defende a exigência de reformas de amplo alcance e uma nova criatividade.

Percebe-se, pois, que a meta desejada pelo Projeto Florentino é contribuir com a efetividade do direito de acesso à justiça. No plano ideal, tornar efetiva a admissão do indivíduo comum no sistema de justiça poderia ser representada pela igualdade de oportunidades, ou pela paridade de armas das partes litigantes. Esse idealismo é assíncrono com a realidade, tornando esse propósito uma utopia. Todavia, nem por

isso o escopo da efetividade do direito de acesso à justiça deve ser abandonado como um constante objetivo a alcançar.

Algumas condições de realidade que afetam o exercício dos mecanismos jurídicos de afirmação, conformação e reivindicação de direitos não podem ser eliminadas por completo. Porém, no propósito de minimizar a disparidade entre as partes, a primeira tarefa a ser cumprida é a de identificar os obstáculos a serem transpostos para tornar o direito de acesso mais efetivo, na maior medida possível.

Entre os obstáculos, foram destacados os problemas das custas judiciais, das possibilidades das partes e aqueles ligados aos interesses difusos.

A jornada para a resolução de conflitos, especialmente na via da jurisdição estatal, pode apresentar custos inibitórios ou até proibitivos aos litigantes comuns, que não conseguem suportar as despesas processuais necessárias à solução da lide, tais como custas judiciais, honorários advocatícios e os encargos sucumbenciais. A manutenção do aparato dos tribunais de justiça suscita o custeio por meio de taxas judiciárias. Uma representação adequada e de qualidade tem, como contrapartida, a digna remuneração do advogado pelos seus serviços. O princípio da causalidade impõe ao litigante vencido arcar com as despesas processuais a que deu causa na esfera patrimonial da outra parte.

Outro problema relacionado às custas processuais repousa nas causas de pequeno valor, em que o proveito econômico perseguido pelo autor costuma ser menor que as despesas necessárias para movimentar a máquina judiciária. Quando o conteúdo do pedido é consumido pelos custos da demanda, o exercício do direito de acesso à justiça se torna um capricho, um luxo inacessível para uma considerável parcela da população.

Igualmente, o fator tempo agrava as barreiras econômicas impostas pelo sistema de justiça às pessoas hipossuficientes. Para quem necessita usufruir do bem da vida tutelado em juízo, a espera *sine die* por uma decisão exequível pode pressionar a parte economicamente carente a desistir ou abandonar o pleito, ou estimulá-la a aceitar acordos ou prestações substitutivas bem aquém do que teria direito. As convenções internacionais de direitos humanos e as constituições que consagram o

direito de acesso à justiça como direito fundamental asseguram o direito a um processo equitativo, reconhecendo-se que “a Justiça que não cumpre suas funções dentro de ‘um prazo razoável’ é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 20-21).

Quanto à possibilidade das partes, o relatório do Projeto Florentino anota que a disparidade econômica e organizacional entre os litigantes repercute na denegação ou na garantia de acesso efetivo. Aponta, ademais, que determinada categoria de litigantes, que possui recursos financeiros consideráveis, se aproveita de um leque de vantagens estratégicas ao propor ou defender demandas. Quando a capacidade de bancar os custos do litígio e de esperar suas delongas se posiciona em apenas um dos lados das partes, a equidade desejada se esvai, e os argumentos jurídicos deixam de ser o principal fator na formação do relato vencedor.

Outrossim, com relação à capacidade e às limitações jurídicas das partes, ligadas às diferenças de educação, de meio e de *status* social, os estudos do Projeto Florentino identificam dois níveis de barreiras à acessibilidade da justiça por pessoas comuns: a questão de reconhecerem a existência de um direito juridicamente exigível e a de possuírem conhecimentos limitados sobre a maneira de ajuizar demandas. A falta de conhecimento jurídico básico reverbera na disposição psicológica das pessoas para recorrer ao aparelho judiciário, o que destaca o papel primordial e prioritário do Estado em proporcionar informação acessível e de qualidade à população (Cappelletti; Garth, 1988, p. 22-24).

A atenção voltada sobre às condições pessoais das partes revela uma fragilidade estrutural dos sistemas de justiça: resultados formais iguais produzem efeitos materiais desiguais, conforme se distinguem os tipos ideais de partes entre litigantes eventuais e habituais.

Segundo Galanter (2018, p. 45-46), o litigante eventual pode ser descrito como um “atirador de um só disparo”, isto é, o indivíduo pouco habituado ao ambiente judicial que aciona o sistema apenas de forma esporádica. Em certas situações, ele busca uma resposta concreta e imediata para seu problema específico, depositando grande expectativa no feito; em outras, contudo, a lesão suportada é de valor tão reduzido

que os custos financeiros e emocionais do processo acabam superando os potenciais benefícios da demanda, desestimulando a ação.

Diferentemente, o litigante habitual corresponde a uma unidade social mais ampla, marcada pela participação recorrente em disputas judiciais semelhantes ao longo do tempo. Munidos de experiência acumulada, de recursos técnicos e financeiros, de inteligência avançada e de estruturas organizacionais próprias, esses atores conseguem elidir antecipadamente litígios, diluir os riscos associados a casos individuais em um universo maior de processos e adotar estratégias orientadas a ganhos de longo prazo, inclusive cultivando relações informais facilitadoras com os incumbentes institucionais (Galanter, 2018, p. 46-51).

Nesse contexto, a litigância pode ser incorporada à própria lógica de atuação corporativa ou de mercado, de modo que os custos processuais se tornam marginais diante dos benefícios obtidos – inclusive quando resultam de práticas em relação de massa que, embora juridicamente ilícitas, mostram-se economicamente vantajosas, transformando a violação consciente em conduta racional e lucrativa. Entre os litigantes repetitivos, figuram pessoas artificiais, corporações, associações e o próprio governo, pois, lamentavelmente, o Estado – a quem incumbe garantir a justiça – é um dos maiores litigantes e violadores de direitos.

Diante da expansão da capacidade social, isto é, a expansão dos direitos reconhecidos, das organizações sociais e das expectativas dos cidadãos em relação ao Estado, as pressões sobre o sistema de justiça exigem reformas capazes de lidar com a desigualdade de meios e competências entre indivíduos e grupos (Galanter, 2015). Além da necessidade de instrumentos processuais mais acessíveis e eficientes, o acesso à justiça precisa ser tratado como serviço público essencial, permanentemente atualizado para responder às renováveis demandas sociais e evitar que assimetrias estruturais inviabilizem a própria democracia.

A partir desse viés, Cappelletti e Garth (1988, p. 25) enumeram algumas vantagens das entidades desenvolvidas e com mais experiência forense sobre os indivíduos que possuem pouco contato com o sistema judicial: 1) maior experiência possibilita melhor planejamento do litígio; 2) economia de escala, porque tem mais casos; 3) oportunidades de desenvolver relações informais com membros da instância decisora;

4) diluição dos riscos da demanda por maior número de casos; e 5) possibilidade de testar pontualmente estratégias para criar expectativas favoráveis e tendencialmente previsíveis em casos futuros parecidos.

Por sua vez, a justiciabilidade de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos é afetada pela falta de congruência e de proporcionalidade entre os custos de se ajuizar uma ação e os benefícios diretos potencialmente aproveitáveis pelo autor individual, na busca da proteção judicial a interesses fragmentados. Às vezes, o problema está na legitimidade do indivíduo para pleitear interesses que, ao mesmo tempo, são substantivamente de todos e processualmente de ninguém singularmente considerado. Em muitas situações, o prêmio é pequeno demais para quem suporta o processo.

Essa situação também cria barreiras ao acesso à justiça, podendo-se dizer que, embora as pessoas na coletividade tenham razões suficientes para reivindicar um direito difuso ou coletivo, as barreiras à sua organização podem impedir que esse interesse seja unificado, por meio de processos semelhantes, e expresso por um acesso efetivo ao sistema de justiça (Cappelletti; Garth, 1988, p. 27).

Diante dessas barreiras ao acesso, os autores do relatório geral do Projeto Florentino observaram um padrão: os obstáculos são mais pronunciados para as pequenas causas e para autores individuais, especialmente para os pobres; ao passo que as vantagens estratégicas estão do lado dos litigantes organizacionais. Outrossim, chegaram a um fator complicador: esses obstáculos não podem ser simplesmente eliminados por completo, porque reformas tendentes a melhorar o acesso por um lado podem agravar as barreiras por outro, havendo uma inter-relação entre os obstáculos existentes (Cappelletti; Garth, 1988, p. 28-29).

O ponto de equilíbrio é de difícil determinação. Contudo, o foco no estudo do acesso à justiça e das medidas para sua promoção deve ser: como fazer para que as pessoas comuns sejam realisticamente bem-sucedidas, na busca de fazerem valer seus direitos?

Nesse contexto, o relatório geral do Projeto de Florença se propôs a elencar obstáculos ao acesso efetivo à justiça que podem e devem ser atacados, bem como

a apresentar soluções práticas para esses problemas. Na tentativa de atacar as barreiras ao acesso, de modo articulado e compreensivo, o estudo indicou três posições básicas, que ficaram conhecidas como ondas desse movimento universal para tornar os direitos dos cidadãos mais efetivos. As três ondas renovatórias do movimento universal de acesso à justiça são tratadas a seguir, ressaltando-se que, embora todas elas sejam aqui abordadas, o objeto de pesquisa deste trabalho se situa, precipuamente, no contexto da terceira onda do Projeto Florentino, concernente à realização de reformas processuais e à difusão de meios alternativos de solução de conflitos.

2.3.1 Primeira onda renovatória: assistência judiciária para os pobres

A primeira onda desse movimento, que visava soluções práticas para os problemas de acesso à justiça, voltou-se para a assistência judiciária. A intenção era demonstrar a necessidade de o Estado adotar atitudes positivas para proporcionar serviços jurídicos adequados à parcela economicamente carente da população.

Em regra, para se movimentar o Judiciário é necessário capacidade postulatória, ou seja, autorização legal para que se possa atuar validamente em processos judiciais, em nome próprio ou de outrem. Essa habilitação é, via de regra, conferida ao advogado. Portanto, ressalvadas algumas exceções, a prática de atos formais, perante o sistema de justiça, em nome de indivíduos comuns, exige a representação da parte por advogado regularmente constituído.

Diante constatação de que os pobres não possuem condições financeiras de arcar com os custos de contratação de advogados, sem prejuízo de outras necessidades básicas à sua digna subsistência, ganhou corpo a conscientização social sobre a criação e manutenção de um sistema de remuneração pelo Estado dos advogados que prestassem assistência judiciária para os hipossuficientes.

Cappelletti e Garth explicam que “a contradição entre o ideal teórico do acesso efetivo e os sistemas totalmente inadequados de assistência judiciária tornou-se cada vez mais intolerável” (1988, p. 33). Nessa quadra, destacadamente na segunda metade do século XX, verificaram-se diversas reformas judiciárias na Europa e nos Estados

Unidos, inclinadas a reconhecer a importância de o Estado compensar, mais adequadamente, os advogados particulares pelos serviços de aconselhamento jurídico e pela representação em processos judiciais dos assistidos.

Foram relatadas no Projeto Florença algumas realizações, assim como os limites, dessa primeira onda de reforma.

O apoio ao denominado sistema *judicare* é apontado como a maior realização das reformas na assistência judiciária no ocidente europeu. Trata-se de um sistema em que a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas de baixa renda enquadradas nos termos da lei e no qual os advogados são particulares e pagos pelo Estado. A ideia é que os advogados prestem a mesma qualidade de serviço para os seus clientes privados e para os assistidos pela política judiciária, com distinção apenas em relação ao pagador dos honorários: o Estado.

Nos sistemas em que a remuneração dos advogados é paga pelo Estado, é importante que essa seja em valor suficiente para atrair maior número de profissionais e para estimular os mais qualificados, de modo a cobrir também os custos inerentes à assistência jurídica, que, muitas vezes, é necessária para demonstrar a própria qualificação formal com vistas a obter a assistência judiciária (Cappelletti; Garth, 1988, p. 36). A orientação e o encaminhamento jurídicos preliminares são antecedentes necessários para o tratamento adequado do conflito, que pode, ou não, resultar na efetiva representação da parte em um processo judicial. Em outras palavras, o reconhecimento da existência e da extensão do direito violado, bem como das formas legais de comprová-lo, é pressuposto para a sua justiciabilidade.

Em termos práticos, se o valor da remuneração dos advogados for inadequado à realidade do mercado, os profissionais não dedicarão o mesmo empenho e energia que dedicam a seus clientes particulares nas causas dos assistidos custeadas pelo Estado. Essa é uma condição inerente a todo profissional liberal que tira do seu trabalho o seu sustento: entregar-se mais às tarefas pelas quais é mais valorizado.

Sem prejuízo dos relevantes avanços do acesso à justiça proporcionados por esquemas de assistência judiciária semelhantes ao *judicare*, em especial com relação à barreira do custo financeiro, essa espécie de sistema não resolve o problema de outras barreiras encontradas pelos pobres. Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja que o advogado auxilie os

pobres a compreender seus novos direitos sociais; não combate as barreiras geográficas, culturais e as causas da intimidação sentida pelos pobres em reivindicar suas pretensões perante a figura do advogado. Além disso, o *judicare* trata os pobres como indivíduos, possibilitando-lhes remédios meramente individuais, negligenciando sua situação enquanto classe (Cappelletti; Garth, 1988, p. 38-39).

Com objetivo diverso do sistema *judicare*, os pesquisadores do Projeto Florença citam o modelo norte-americano de assistência judiciária com advogados remunerados pelos cofres públicos, mais atento a promover os direitos dos pobres enquanto classe. Nesse modelo, para além de serviços ao cliente individual, são providas ações comunitárias de conscientização das pessoas pobres acerca de seus novos direitos. Por meio de escritórios de vizinhança, localizados nas comunidades pobres, o contato dos assistidos com os advogados é facilitado, minimizando as barreiras de classe.

Esses escritórios são formados por uma equipe de advogados que, sem prejuízo do auxílio a indivíduos pobres para defender seus direitos, podem apoiar os interesses difusos ou de classe das pessoas carentes e combater os problemas derivados da desinformação jurídica pessoal dessa camada social.

Uma grande fragilidade desse sistema é que ele depende de apoio governamental para atividades de natureza política, muitas vezes dirigidas contra o próprio governo e contra grupos dominantes na sociedade. Outra limitação em manter equipes de advogados assalariados pelo Estado repousa na impossibilidade de se oferecer atendimento individual de excelência a todos os pobres com problemas jurídicos (Cappelletti; Garth, 1988, p. 40-43).

A partir dessas limitações, o estudo menciona o modelo combinado de sistemas de assistência jurídica, que permite ao indivíduo escolher entre o atendimento por advogados servidores públicos ou os serviços personalizados de advogados particulares, pagos pelo Estado.

Conclui-se que a assistência judiciária não pode ser o único enfoque a ser dado na reforma que trata do acesso à justiça”, pois ela possui suas próprias limitações. Dentre elas, para que o sistema seja eficiente, é necessário que haja um grande número de advogados disponíveis e grandes dotações orçamentárias.

No sistema judiciário formal, os serviços jurídicos de qualidade são relativamente caros. E sem remuneração adequada, os serviços postos à disposição dos pobres tendem a ser fracos também, pela falta de advogados competentes interessados em assumi-los. Outrossim, a assistência judiciária, mesmo quando prestada com subsídio do Estado, não resolve o problema das pequenas causas individuais, cujo valor disputado pode ser consumido pelos custos da demora do processo (Cappelletti; Garth, 1988, p. 47-49).

Por fim, o modelo de representação por advogados de equipe voltados a reivindicar os interesses difusos dos pobres, enquanto classe, não engloba outros interesses fracionados também importantes, como os ambientais e consumeristas. O reconhecimento desse fato tornou-se a base da segunda onda de reformas para o acesso à justiça, que será tratada a seguir.

Antes, cabe mencionar que a primeira onda também ecoou no Brasil, produzindo medidas de amenização aos obstáculos econômicos ao acesso efetivo à justiça. A Lei Federal nº 1.060/1950 estabelece normas para a concessão, pelos poderes públicos federal e estadual, de assistência judiciária aos necessitados, inclusive mediante a nomeação de advogado dativo pelo juiz da causa, onde não houver Defensoria Pública ou na impossibilidade de sua atuação. A Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 5º, inc. LXXIV, que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos.

Para esse mister, são organizadas e mantidas, em caráter permanente, as Defensorias Públicas Federal e Estadual, às quais compete exercer a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, de forma integral e gratuita, nos termos do art. 134 da Constituição Federal. A assistência jurídica e judiciária custeada ou fornecida pelo Estado será, portanto, exercida pela Defensoria Pública.

Não sendo possível a atuação da Defensoria Pública na localidade, será constituído advogado dativo, profissional liberal que assume o *múnus* público de defender os interesses de parte vulnerável no processo, tendo direito aos honorários fixados pelo juiz, segundo tabela organizada pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados

do Brasil (OAB), e pagos pelo Estado, conforme art. 22, § 1º, da Lei Federal nº 8.906/1994.

São finalidades institucionais da Defensoria Pública a promoção do acesso à justiça, a redução das desigualdades, a efetividade dos direitos humanos e o fomento à cidadania de ter direitos. Em linha com o proposto pela primeira onda do movimento universal de acesso à justiça, é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal o papel da Defensoria Pública como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes, de expressão e instrumento do regime democrático, e de combate à exclusão jurídica e social dos necessitados.

A relação entre a atuação da Defensoria Pública e a defesa do Estado Democrático de Direito, ademais, deflui da interpretação sistemático-teleológica das cláusulas da inafastabilidade da jurisdição e do devido processo legal em sua acepção substancial, eis que, por meio da Defensoria Pública, reafirma-se a centralidade da pessoa humana na ordem jurídico-constitucional contemporânea, deixando-se claro que todo ser humano é digno de obter o amparo do ordenamento jurídico brasileiro (STF, ADO 2, rel. min. Luiz Fux, j. 15/04/2020, p. DJE de 30/04/2020).

A Lei Complementar nº 80/1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, indica como funções da instituição, dentre outras, promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, serviços de aconselhamento que se aproximam da ideia de assistência jurídica apresentada por Cappelletti e Garth, provendo o direito das pessoas de saber que possuem direitos.

Outrossim, é função legal da Defensoria Pública promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos conflitos, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos, incumbência que se amolda às diretrizes propostas pela terceira onda mencionada pelo Projeto Florentino, que será objeto de estudo mais adiante.

A Defensoria Pública possui, também, a missão institucional de tutelar os direitos e interesses transindividuais e individuais homogêneos dos assistidos, sendo-lhe conferida legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas, ou quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas

hipossuficientes. Essa legitimidade concorre para a promoção da segunda onda do movimento de acesso à justiça, que se preocupa com a representação dos interesses difusos, mais amplos que aqueles atribuídos aos pobres, enquanto classe, como se passa a ver.

2.3.2 Segunda onda renovatória: representação dos interesses difusos

O segundo movimento de reformas, no sentido de aprimorar o acesso à justiça, dedicou-se ao problema da representação dos interesses transindividuais, que compreendem os direitos difusos e coletivos, numa perspectiva que vai além daquela tradicionalmente aplicada aos pobres. As principais soluções encontradas pelo Projeto Florentino, para amenizar as barreiras do acesso à tutela grupal aplica-se, também, às situações que envolvem direitos individuais homogêneos.

A preocupação centrava-se em superar o arquétipo de que o processo servia apenas para dirimir conflitos entre duas partes, com efeitos estanques aos limites subjetivos da lide. A segunda onda renovatória do movimento universal de acesso à justiça busca quebrar a visão individualista do processo, reconhecendo-o como instrumento de pacificação social que pode servir à coletividade, a partir de sua concepção e função social. Pretende, portanto, superar o obstáculo organizacional para a efetivação de interesses difusos na sociedade contemporânea com relações de massa.

Esse movimento propôs a ampliação da legitimidade ativa para a representação dos interesses difusos em juízo, permitindo que indivíduos e grupos, tais como entidades de classe, reivindiquem interesses da coletividade. Em acréscimo, conquistou-se a ampliação dos efeitos da coisa julgada em determinados tipos de ação, para vincular não somente as partes formais do processo, mas para obrigar a todos os membros do grupo a cumprir a decisão judicial, conferindo-lhe maior efetividade.

Nesse ponto, importa esclarecer os direitos relacionados à segunda onda do Projeto Florentino. Entende-se por interesses difusos os de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas e indetermináveis, unidas apenas por circunstâncias de fato. Não existe vínculo jurídico entre os membros do grupo ou entre eles e a parte contrária. Por interesses coletivos, definem-se aqueles também de natureza

indivisível, mas pertencentes a um grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, unidas por uma relação jurídica básica com a parte contrária. Conceituam-se por individuais homogêneos os direitos titularizados por um indivíduo, com objeto divisível, mas que possuem origem comum, decorrentes de um mesmo fato ou ato, justificando a tutela coletiva para maior eficiência, economia processual ou conveniência prática.

O segundo posicionamento do movimento de reformas processuais tem por objetivo, então, organizar a legitimidade da representação jurídica para a tutela de interesses não meramente individuais. A principal preocupação da segunda onda do movimento é com a proteção uniforme de direitos indivisíveis ou semelhantes, titularizados por um grande número de pessoas, relacionados entre si por uma situação fática ou jurídica, tal como ocorre com a proteção ambiental e do consumidor.

É possível vislumbrar dois benefícios práticos para o efetivo acesso à justiça decorrentes da organização da representação dos interesses difusos. O primeiro consiste na redução de decisões judiciais contraditórias em ações movidas individualmente por pessoas que se encontram em uma mesma situação fático-jurídica, o que transmite às partes uma sensação de injustiça e de possível discriminação. Em tutelas coletivas, o mesmo provimento jurisdicional será aplicável a todos os titulares de interesses ou direitos comuns, evitando situações em que uma pessoa consegue uma tutela judicial favorável e outra, nas mesmas circunstâncias, não logra êxito em seu pleito. A ação coletiva também uniformiza o prazo de duração do processo, afastando as diferenças do tempo de espera pela prestação jurisdicional estatal.

Outro benefício pode ser identificado pela mitigação da disparidade de armas existente entre os grandes fornecedores de bens e serviços e agentes poluidores, que se afiguram como litigantes habituais, em relação aos cidadãos comuns, simples litigantes eventuais. Isso porque, com a união de interesses, devidamente representados por uma instituição melhor organizada, os indivíduos consumidores ou protetores do meio ambiente podem conseguir usufruir, em maior medida, de algumas vantagens estratégicas típicas dos grandes litigantes. A movimentação judicial por grupos representativos dilui os riscos da sucumbência para os indivíduos, na hipótese de se perder a demanda, e combate com maior acurácia os casos-chave

estrategicamente testados pelos litigantes habituais no intuito de construir precedentes favoráveis.

Em termos práticos, a representação unificada de um grupo de titulares de interesses transindividuais em juízo viabiliza reivindicações dificilmente exercitáveis, de forma isolada, por cada membro da coletividade lesada. Para ilustrar, dão-se como exemplo ações em face de plano de previdência privada, questionando critérios de atualização dos valores pagos pelos segurados e dos benefícios contratados; ações em desfavor de operadoras telefônicas, questionando falhas no fornecimento dos serviços; ações contra a Fazenda Pública, impugnando cobranças tributárias indevidas ou excessivas; ações em face de veículos de comunicação, questionando propaganda e publicidade abusivas; bem como ações contra uma multinacional, cujos despejos industriais prejudicam a qualidade do ar e poluem os mananciais de água potável em determinada localidade.

As situações elencadas demonstram que uma pessoa, singularmente considerada, dificilmente terá disposição psicológica, força estratégica e recursos financeiros suficientes para enfrentar, com agudeza, uma lide de tamanha envergadura, na qual, em caso de derrota, poderá amargar sozinha os ônus sucumbenciais e, na hipótese de êxito, a decisão poderá servir de precedente favorável para todo o grupo titular dos mesmos interesses e direitos difusos ou coletivos. Isso corrobora a importância de se pôr em ordem a representação jurídica dos direitos do público, abrindo-se o leque da legitimidade ativa.

Nesse movimento, a ação governamental para evitar e repelir violações a direitos difusos e coletivos é essencial, porém sofre com algumas limitações. Cappelletti e Garth (1988, p. 51-52) apontam que, por vezes, o Ministério Público é incapaz de proteger o interesse público porque a reivindicação dos novos direitos sociais muitas vezes exige qualificação técnica em áreas não jurídicas, sendo agravantes, em países onde seus membros são funcionários políticos, a falta de independência e a sujeição a pressões políticas.

Quanto às agências públicas regulamentadoras, embora altamente especializadas, a crítica recai sobre a inclinação dos departamentos oficiais a “atender mais facilmente interesses organizados, com ênfase nos resultados das suas decisões, e esses

interesses tendem a ser predominantemente os mesmos interesses das entidades que o órgão deveria controlar” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 52). O risco de as agências reguladoras serem capturadas pelo mercado que elas devem regular, transformando-se em distorcido mecanismo de favorecimento para os setores regulados, é conceituado pela teoria da captura, segundo a qual

[...] os interesses privados, ainda que não prevaleçam no início, acabam por sobrepujar os motivos de interesse público, pois as agências acabam por se sujeitar à influência dominante dos regulados – ou ser capturada pelos seus interesses (Salomão Filho, 2001, p. 23).

Portanto, é preciso considerar outros legitimados, aptos a suplementar, catalisar e até mesmo substituir as ações governamentais, a fim de para garantir certos direitos do público. Nesse cenário, além do Ministério Público e das agências reguladoras, torna-se relevante a atuação da Defensoria Pública, das associações de classe e sindicatos, que reconheçam e representem grupos, cabendo à legislação criar mecanismos de controle para assegurar que essas entidades habilitadas a acionar representem adequadamente o interesse coletivo dos representados.

No Brasil, a par das leis de organização do Ministério Público e da Defensoria Pública e da Lei Geral das Agências Reguladoras, é possível citar a Lei da Ação Popular (Lei Federal nº 4.717/65), a Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/1985), a Lei do Mandado de Segurança Individual e Coletivo (Lei Federal nº 12.016/2009) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990) como diplomas normativos que fortalecem a representação dos direitos difusos e coletivos, tanto em juízo quanto extrajudicialmente.

O Ministério Público é instituição permanente, regida pelos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, com autonomia administrativa, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a missão constitucional da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme art. 127 da Constituição Federal de 1988. Entre suas funções institucionais, incluem-se defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e

paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos, na forma do art. 25 da sua Lei Orgânica Nacional nº 8.265/1993.

Como já mencionado, a Lei Complementar nº 80/1994 dispõe que a organização da Defensoria Pública deve primar pela descentralização, e sua atuação deve incluir atendimento interdisciplinar, bem como a tutela dos interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos, cabendo-lhe função de exercer a defesa dos direitos e interesses dessa natureza e do consumidor, e de promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela desses direitos transindividuais quando o resultado da demanda puder beneficiar grupos de pessoas hipossuficientes.

Por sua vez, as agências reguladoras possuem natureza especial, caracterizada – em tese – pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos. Suas atividades fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais, em setores regulados de grande relevância social, são voltadas ao atendimento do interesse público. Deve-se ressaltar a percepção fática do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais que acomete as agências reguladoras, representado por situações de captura, em que estas perdem a condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passam a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos de mercado regulados (Justen Filho, 2002, p. 369-370).

Conquanto, de acordo com a Lei Federal nº 13.848/2019, incumbe às agências reguladoras zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência e do consumidor, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor regulado. As agências reguladoras poderão, ainda, articular-se com os órgãos de defesa do meio ambiente, visando ao intercâmbio de informações, à padronização de exigências e procedimentos, à celeridade na emissão de licenças ambientais e à maior eficiência nos processos de fiscalização.

A ação popular é um instrumento processual que legitima qualquer cidadão a pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio dos entes

federativos, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas e instituições afins, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. Nesses casos, a pretensão de tutela de interesses difusos decorre da lesão ao patrimônio público, assim considerados os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, conforme art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 4.717/1965. É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular, sendo vedado ao Ministério Público assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

Nota-se, pois, que um dos instrumentos jurídicos mais importantes para a tutela de interesses difusos e coletivos em juízo é a ação civil pública. De acordo com a Lei Federal nº 7.347/1985, esse remédio processual pode ser manejado para a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, ao patrimônio público e social, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, enfim, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

A ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sendo legitimados ativos o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes públicos e a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção àqueles direitos e interesses difusos e coletivos acima mencionados.

Essa opção de permitir que associações privadas sejam representantes de interesses difusos se coaduna com solução pluralística ou mista noticiada pelo relatório geral do Projeto Florentino como sendo a melhor proposta de reforma já apresentada nos Estados Unidos. Havendo realmente uma densidade da representação dos interesses difusos por determinados grupos, os defensores particulares são os melhores advogados e a resposta governamental adequada será manter e desenvolver esses grupos e torna-lhes acessível a participação, tanto quanto possível. De outro modo, tratando-se de interesses excessivamente difusos, a ponto de não serem representados por qualquer grupo ou de os grupos existentes não terem condições de serem considerados representativos, a advocacia pública será a solução mais adequada (Cappelletti; Garth, 1988, p. 66).

No mesmo sentido, obedecendo o comando constitucional previsto no art. 5º, LXX, da CF/88, a Lei Federal nº 12.016/2009 possibilita o ajuizamento de mandado de segurança coletivo, que pode ser impetrado por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, um ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades. Trata-se de um remédio constitucional concebido para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus* ou *habeas-data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Considerando-se que a Administração Pública é uma das maiores litigantes no Judiciário brasileiro, o mandado de segurança coletivo é importante instrumento para a proteção de direitos coletivos e individuais homogêneos, embora a sentença faça coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pela impetrante.

Por fim, deve-se reconhecer a contribuição do Código de Defesa de Consumidor, instituído pela Lei Federal nº 8.078/1990, na tutela dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores em juízo, cuja defesa é consagrada como princípio geral da atividade econômica pelo art. 170, V, da Constituição Federal de 1988. Para a defesa, a título coletivo, dos direitos e interesses dos consumidores são legitimados, concorrentemente, o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, especificamente destinados à defesa desses direitos e interesses, e as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos dos consumidores, sendo admitidas todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Além de se enquadrar na segunda onda renovatória do acesso à justiça, em virtude da representação dos direitos transindividuais, o Código de Defesa do Consumidor promove, ainda, a primeira onda e a perspectiva do movimento como método de pensamento ou modo de pensar, ao listar como princípios da Política Nacional das Relações de Consumo a educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, e o fomento de ações direcionadas à educação

financeira e ambiental dos consumidores, o que beneficia também os pobres de conhecimento sobre seus próprios direitos. Outrossim, ao elevar, também como princípio, o incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo, o diploma consumerista fortalece a terceira onda do movimento, que defende a criação de meios alternativos para se prevenir, processar e dirimir conflitos na sociedade contemporânea, bem como a realização de reformas de simplificação processual para promover os escopos do processo, como será visto a seguir.

2.3.3 Terceira onda renovatória: reformas processuais e difusão de meios alternativos de solução de conflitos

Os avanços proporcionados pela primeira onda renovatória do movimento universal de acesso à justiça contribuíram para inserir parcela carente da população no sistema de justiça, permitindo-lhes reconhecer seus direitos, tradicionais e novos, e propiciando-lhes representação profissional adequada na busca de abrigo judicial. Os progressos das reformas motivadas pela segunda onda, por sua vez, auxiliaram na criação de mecanismos processuais de representação efetiva de interesses e direitos difusos e coletivos, não apenas dos pobres, mas do público em geral. Sem dúvidas, essas medidas amenizaram os obstáculos econômicos e organizacionais ao acesso a uma justiça igualitária.

Todavia, o Projeto Florentino demonstra a necessidade adicional de uma abordagem muito mais ampla e abrangente para melhorar o acesso à justiça, denominada terceira onda. Neste movimento é que se insere o problema de pesquisa deste trabalho. Esse novo enfoque de acesso à justiça “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, 1988, p. 67-68).

Percebe-se a intenção de tornar as conquistas decorrentes das duas primeiras ondas mais tangíveis, em termos práticos, de modo que os novos direitos sociais, prometidos pelo Estado Democrático de Direito, se realizem na vida do cidadão comum, especialmente em benefício dos mais vulneráveis. Para que os novos direitos

materiais se tornem efetivos, frequentemente são exigidas novas ferramentas processuais que os tornem exequíveis. A função precípua da norma objetiva, expressada em um procedimento juridicamente ordenado, é servir de instrumento de ativação e concretização das normas substantivas, entregando, realisticamente a prestação material, o bem da vida ou o direito tutelado ao seu legítimo titular.

Diante da percepção de que não basta à sociedade catalogar direitos, mas importa também torná-los de fato exequíveis, “a enorme demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos forçou uma nova meditação sobre o sistema de suprimento – o sistema judiciário” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 70). Tal reflexão encorajou a exploração de reformas variadas nos procedimentos e no direito substantivo, “destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios” por meio de um enfoque que “não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 71).

A ampliação dos serviços jurídicos à população, almejada pelas duas primeiras ondas, é apenas parte da solução do problema do acesso à justiça, especialmente para os pobres e para os litigantes eventuais. Na terceira onda, constata-se a valorização de soluções menos legalistas e mais simples dos conflitos, no intuito de serem alcançados mecanismos aptos a fazer valer e a tornar respeitados os direitos reconhecidos ao povo. O novo enfoque representado pela terceira onda do movimento de acesso à justiça visa, então, superar obstáculos processuais, demonstrando que, em razão de características que distinguem um conflito do outro, diferentes soluções podem se apresentar mais eficientes, o que abrange vias alternativas ao tradicional contencioso judicial.

É possível observar que o movimento a que se refere a terceira onda renovatória de acesso à justiça propõe, basicamente, duas frentes de atuação: a primeira recomenda a difusão dos meios alternativos de solução de conflitos, ampliando a prestação do serviço de justiça, para além da instituição estatal constituída pelo Poder Judiciário; a segunda sugere a promulgação e a execução de reformas de simplificação e desburocratização processual, para promover os escopos social, político e jurídico da jurisdição.

A terceira onda, então, por um lado, busca demonstrar ser viável adotar alternativas processuais a par da jurisdição estatal, com efeitos socialmente benéficos, atacando a cultura de superestimar os efeitos do êxito em uma decisão judicial adjudicada. Combater uma cultura consiste em tentar superar uma mentalidade dominante, ou quebrar um paradigma. De acordo com a natureza e o grau de complexidade ou simplicidade do conflito, só aferível pelas peculiaridades do caso concreto, outros mecanismos de interferência apaziguadora podem solucionar o impasse de maneira mais rápida e satisfatória para as partes envolvidas.

Pode-se dizer que esse novo enfoque do acesso à justiça, tem o potencial de alterar o habitual método de outorga da prestação jurisdicional, maximizando as oportunidades de se alcançar, na resolução da lide, um resultado que seja socialmente justo e que não apenas reflita a desigualdade entre as partes. Abre-se, pois, espaço para a experimentação de mecanismos mais simples e menos onerosos, conduzidos por atores com mais liberdade para uma postura ativa e para a promoção do diálogo, na busca de um consenso. A multiplicidade de vias de acesso à justiça e a valorização da consensualidade, têm o efeito de produzir soluções mais frequentemente entendidas e aceitas pelos litigantes, sem insurgências.

O movimento universal de acesso inspira a criação de métodos alternativos para decidir conflitos, com procedimentos mais simples, com julgadores mais informais, com incentivos econômicos que fomentem a solução da causa fora dos tribunais, com utilização da arbitragem e da conciliação. Por vezes, os meios alternativos de solução de conflitos são concebidos sem a participação obrigatória de advogados, com a intenção de desonerar as partes dos custos de honorários. São tentados ambientes de restauração de relacionamentos complexos e prolongados, sem julgamentos e sem determinação de vencidos e vencedores. Buscam-se deliberações fundadas no acordo, tendentes a ser cumpridas espontaneamente.

Na pesquisa global, o relatório geral do Projeto Florentino consignou a constatação de que “essas técnicas, é preciso que se diga, podem ser obrigatórias para algumas ou todas as demandas, ou podem tornar-se disponíveis como opção para as partes” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 81). Todavia, em advertência acerca das limitações e riscos desse novo enfoque de acesso à justiça, o mesmo relatório alerta que o perigo de se abandonarem as garantias fundamentais do processo civil fica reduzido “pelo

fato de que a submissão a determinado mecanismo de solução dos litígios é facultativa tanto antes quanto depois do surgimento do conflito” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 164).

Por outro lado, a terceira onda tem a pretensão de motivar todos os Poderes constituídos – quer dizer, não apenas o Judiciário, mas também o Legislativo e o Executivo – a realizarem alterações na sistemática procedimental existente, por meio de reformas de aprimoramento da legislação e dos meios de execução dos mecanismos processuais, com o intuito de estabelecer uma nova lógica que torne mais efetivos os escopos do processo, especialmente a magna pacificação social. O alargamento dos meios de prestação dos serviços jurídicos é apenas uma parte da tentativa de solução do acesso à justiça, por isso a terceira onda do Projeto Florentino

[...] encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos conflitos (Cappelletti; Garth, 1988, p. 71).

No contexto desse enfoque do movimento de acesso à justiça, a simplificação também diz respeito à tentativa de tornar mais fácil às pessoas satisfazerem as exigências para a utilização de determinado remédio jurídico (Cappelletti; Garth, 1988, p. 156), reduzindo os processos que são encerrados sem a resolução do mérito, em razão de obstáculos técnicos-procedimentais que ultrapassam, de forma desproporcional, as forças do cidadão comum. Ademais, a terceira onda reconhece a premente necessidade de correlacionar e adaptar o processo ao tipo de conflito, conforme suas distintivas características, como o montante da controvérsia, o grau de complexidade e a natureza da causa: “conforme o caso, diferentes barreiras ao acesso podem ser mais evidentes, e diferentes soluções, eficientes” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 71).

As duas frentes propugnadas pela terceira onda se entrelaçam na tentativa de implementar inovações inteligentes no sistema de justiça, realisticamente capazes de dar mais efetividade aos direitos. São propostas coexistenciais que se retroalimentam, em uma relação de simbiose jurídica direcionada à sobrevida útil e à ressignificação dos procedimentos e meios de acesso que, à sua maneira, existem com a finalidade de promover o ideal de justiça como valor supremo consagrado na Constituição

Federal. Pode-se afirmar, portanto, que as medidas defendidas pela terceira onda são independentes, mas articuladas e complementares.

Seguramente, um processo judicial bem desenvolvido contribui para a difusão dos meios alternativos de solução de conflitos (MASCs). Basta pensar, por exemplo, que a morosidade prejudica tanto o processo, que não entrega o bem da vida ao seu titular dentro de um prazo razoável, quanto os MASCs, porquanto pode induzir as partes a buscá-los não pela adequação da via eleita, mas pelo premente estado de necessidade de aceitar algo imediato, ainda que menos do que lhe foi reconhecido como de direito. Essa patologia do processo, então, prejudica a qualidade da prestação do serviço de justiça pelo MASC executado sem adoção dos critérios apropriados, ocasionando, ao final, uma justiça mais rápida, porém de pior qualidade.

Portanto, com uma percepção contrária, pode-se inferir que boas reformas processuais geram mais possibilidades a considerar na busca da solução do conflito: no contexto do mesmo exemplo, quando o processo pode acabar rápido e com um resultado desfavorável, a parte passa a desejar os MASCs, que são mecanismos inclinados a possibilitar uma solução negociada, sendo o consenso determinante para a aceitação e o cumprimento voluntário do resultado. Essa perspectiva é constatada pelo aforismo popular: é melhor um mal acordo que uma boa demanda.

Todavia, esse brocardo só faz sentido, de fato, quando a prestação jurisdicional é adequada, tempestiva e efetiva. De maneira integrada, a difusão dos MASCs, por sua vez, colabora com o processo judicial, que fica dedicado mais intensamente aos litígios que, por suas peculiaridades, não seriam adequadamente resolvidos por outras vias. Enfim, uma frente se beneficia da outra.

Assim, a terceira onda aborda o movimento universal de acesso à justiça com vistas a tornar os direitos mais efetivos, ao mesmo tempo em que comporta a teoria da justiça multiportas, propondo a realização de reformas de simplificação e desburocratização processual e a difusão de meios adequados de solução de conflitos alternativos à clássica jurisdição estatal.

Logo, é na terceira onda do Projeto Florentino que se situa o tema central do presente trabalho, servindo de base para os próximos capítulos. Como se pretende demonstrar,

o Tabelionato de protesto de títulos, enquanto unidade de serviço extrajudicial integrante do sistema brasileiro de justiça multiportas, apresenta-se como um microsistema e como uma eficiente via - ou porta - desjudicializada de solução de conflitos pecuniários inadimplidos.

2.4 ACESSO À JUSTIÇA COMO PROGRAMA DE REFORMA E MODO DE ANÁLISE

O movimento de acesso à justiça, compreendido na dimensão social do direito, representa uma resposta teórica e prática às profundas transformações vividas pelas sociedades industriais e pós-industriais. Nessas sociedades, o pedido por justiça assume um sentido cada vez mais decisivo, associado não apenas à igualdade formal perante a lei, mas sobretudo à busca de uma igualdade substancial, de uma efetiva igualdade de possibilidades, capaz de garantir condições reais de desenvolvimento da pessoa e de reconhecimento da dignidade humana.

Nesse contexto, o estabelecimento do Estado Social implicou a assunção de deveres positivos por parte do Poder Público, com um aparato legislativo, administrativo e burocrático destinado a assegurar direitos antes relegados à iniciativa privada. Esse movimento gerou, ao mesmo tempo, a ampliação dos direitos sociais – como educação, saúde, trabalho e previdência – e a sobrecarga de responsabilidades estatais, que trouxe à tona novos dilemas relacionados à efetividade dos direitos e aos limites de intervenção do Estado.

Os novos direitos sociais “implicam num compromisso do Estado, no sentido de fazer, operar e intervir”, e essa vasta e complexa função se reflete em um “gigantismo governamental” (Cappelletti, 2008, p. 384). As promessas do Estado social produzem no cidadão a legítima expectativa de ver assegurada a prestação eficiente do correlato serviço de administração da justiça, uma vez que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los” (Bobbio, 2004, p. 54).

O problema do acesso à justiça, nesse quadro, pode ser identificado em duas frentes principais. A primeira refere-se à efetividade dos direitos sociais, isto é, à necessidade

de transpor o plano meramente normativo e garantir que esses direitos influam concretamente na vida cotidiana dos cidadãos. A segunda está vinculada à busca por formas e métodos alternativos de realização da justiça, capazes tanto de racionalizar e controlar o aparato estatal de realização dos direitos, quanto de proteger os indivíduos contra abusos do próprio Estado.

Assim, o acesso à justiça revela-se como um duplo programa de reforma. Por um lado, configura um movimento tendencialmente de alcance global orientado a tornar efetivos os direitos sociais conquistados no âmbito do *welfare state*. Tal perspectiva relaciona-se com a primeira e com a segunda ondas renovatórias do movimento de acesso à justiça, voltadas a superar os obstáculos da pobreza e a oferecer tutela adequada aos direitos difusos e coletivos, de grupos mais vulneráveis, típicos das sociedades modernas. Trata-se de um esforço de democratização do direito, que busca remover barreiras de ordem econômica, social, cultural e ambiental, ao mesmo tempo em que promove igualdade substancial entre ricos e pobres mediante a garantia de acesso à informação, representação adequada por advogados competentes, condições de esperar os resultados tardios dos provimentos judiciais e mecanismos que reduzam a assimetria entre as partes litigantes (Cappelletti, 2008, p. 386).

Por outro lado, o acesso à justiça também se apresenta como um programa de racionalização e controle do aparato governamental, orientado pela terceira onda renovatória do movimento. A expansão dos deveres sociais e o conseqüente aumento da justiciabilidade acarretaram o gigantismo jurisdicional, que suscita preocupações tanto de ordem quantitativa, pelo excesso de processos, quanto de ordem qualitativa, pela ameaça à consistência e à eficiência das decisões judiciais.

Como resposta a esses desafios, o programa de reforma busca adotar procedimentos mais acessíveis, simples e racionais, dotados de eficiência econômica e técnica, ao mesmo tempo em que promove formas de justiça coexistenciais, participativas e descentralizadas, além de proteção contra abusos do próprio aparato estatal. A conciliação, a mediação, a especialização jurisdicional e a participação direta dos interessados figuram como mecanismos que reforçam a pacificação social, tendem a estabilizar relações complexas e duradouras, e mitigam a rigidez da lógica adversarial, em favor de soluções colaborativas.

Contudo, o movimento de acesso à justiça não se limita a um programa de reforma institucional. Ele também se consolida como método de pensamento que reconfigura a própria análise científica do jurista contemporâneo. A novidade dessa propositiva forma de pensar consiste em deslocar o foco dos prestadores do serviço de justiça para os consumidores do sistema jurídico, ou seja, das instituições estatais para os cidadãos que delas necessitam. Sob essa perspectiva, juízes, legisladores e administradores são vistos em função das demandas sociais que devem atender, e não apenas de sua posição formal no aparato estatal.

Trata-se de uma visão realista e funcional, alinhada ao ideal de que o direito e o Estado devem ser compreendidos como instrumentos a serviço da coletividade, voltados ao bem-estar dos indivíduos: “é como dizer que o direito e o Estado devem, finalmente, ser vistos por aquilo que são: como simples instrumentos a serviço dos cidadãos e de suas necessidades, e não vice-versa” (Cappelletti, 2008, p. 393).

Essa abordagem, que inverte a lógica tradicional e coloca as necessidades não satisfeitas dos destinatários do direito no centro da reflexão jurídica, reafirma o caráter instrumental do sistema normativo e projeta um modelo de justiça orientado pela efetividade e pela legitimidade social de suas respostas. A mudança no modo de pensar sobre o acesso corresponde, pois, a uma revisão pedagógica e cultural sobre a realização da justiça. Representa, assim, uma nova mentalidade, uma decisão estratégica, um valor, um princípio norteador.

No âmbito dessa reflexão, Watanabe (2019, p. 65-73) introduz uma importante distinção entre a chamada cultura da sentença e a cultura da pacificação. Entende-se por cultura o conjunto de hábitos e padrões imemoráveis havidos pelo comportamento social, pela relação do homem com a realidade que o circunda, moldado no tempo e conformado às peculiaridades locais. Na definição dada por Goretti, “a expressão cultura do litígio seria a representação da ideia de que, por um conjunto de formas de comportamento lentamente construídas, reproduzidas e adquiridas, no tempo e no espaço, o brasileiro litiga de forma desmedida” (2021, p. 168-169).

Assim, cultura da sentença traduz a mentalidade tradicional do processo judicial, estruturada sobre a centralidade da decisão adjudicada pelo juiz, concebida como resposta imperativa e binária do Estado a uma controvérsia: certo ou errado, tudo ou

nada. Esse modelo, que consolidou raízes profundas na formação acadêmica e na prática forense brasileiras, privilegia a sentença como expressão de autoridade estatal e tende a relegar a segundo plano os meios não contenciosos de resolução de conflitos. Portanto, a cultura do litígio, que enxerga o processo judicial adversarial como via primária para a resolução de conflitos, é causa embrionária da hiperjudicialização que assola o Judiciário atualmente.

Tal configuração, que se busca superar pelo novo enfoque do acesso à justiça, encontra sustentação em fatores históricos e institucionais, entre os quais se destacam a formação acadêmica voltada quase exclusivamente à lide, o preconceito contra métodos alternativos, inclusive por juízes que receiam comprometer seu poder, e a falsa percepção hierárquica que atribui menor nobreza à atividade conciliatória em relação à função de sentenciar. Soma-se a esses elementos o receio de prejuízos na progressão na carreira judicial, em razão da menor quantidade de sentenças proferidas para serem avaliadas e a baixa eficácia das atividades conciliatórias conduzidos pelo próprio julgador, situação que gera desconfiança das partes e risco de prejulgamento.

Em contraposição a esse paradigma, Watanabe (2019, p. 65-73) defende a substituição paulatina pela cultura da pacificação, que valoriza métodos consensuais como a negociação, conciliação, mediação, arbitragem e a opinião neutra de terceiros. Esse modelo rompe com a lógica da imposição estatal de uma decisão adjudicada para privilegiar a corresponsabilidade das partes na construção de soluções adequadas às especificidades de cada caso, reconhecendo que acordos voluntários tendem a produzir maior satisfação e durabilidade dos resultados. Além de responder à ineficiência e à morosidade da justiça estatal, a cultura da pacificação projeta uma nova concepção do papel do juiz, aproximando-o das técnicas do *case management* norte-americano, em que o magistrado atua como gestor do processo e incentivador da utilização de mecanismos alternativos.

Essas ponderações demonstram a necessidade de reconduzir o processo aos seus escopos fundamentais, de natureza social, política e jurídica. A pacificação, compreendida como finalidade maior da jurisdição, não se limita à extinção formal do litígio, mas representa compromisso do Estado com a vida em sociedade, com a felicidade individual e com a consolidação de uma mentalidade de respeito mútuo e

de autocomposição. A passagem da cultura da sentença para a cultura da pacificação, portanto, não é apenas uma mudança de técnica processual, mas uma reprogramação do método de pensamento, que ressignifica o modo de compreender o direito, a justiça e a própria função jurisdicional em sociedades marcadas por elevado grau de litigiosidade.

Essa perspectiva revela que o acesso à justiça não se esgota na superação de barreiras imediatas ou no aperfeiçoamento procedimental, mas assume também o caráter de programa de reforma institucional e de uma nova mentalidade, orientado à democratização do direito e à construção de uma cultura de pacificação social. É nessa chave de leitura que se desenvolve um novo movimento dedicado a continuar o exame do acesso à justiça como projeto teórico-prático de transformação sociojurídica e como referencial contemporâneo de compreensão do papel do direito e da jurisdição. O novo projeto global voltado à continuidade dos estudos relacionados ao direito fundamental de acesso à justiça será abordado no tópico seguinte.

2.5 AS NOVAS ONDAS DO MOVIMENTO NA PERSPECTIVA DO *GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT*

O Projeto Florentino, estudo de metodologia interdisciplinar e com vocação propositiva para amenizar as causas e os efeitos dos obstáculos à efetivação do direito de acesso, influenciou o modo de pensar e de agir sobre a problemática do acesso à justiça em diversos países do mundo. A recomendação de constante aprimoramento daquele paradigmático projeto inspirou, mais recentemente, o lançamento de um novo projeto global que tem a pretensão de dar continuidade à pesquisa capitaneada por Mauro Cappelletti na década de 1970. Essa nova frente de pesquisa recebe o nome de *Global Access to Justice Project* – GAJP.

Esse projeto, em desenvolvimento, tem a ambição de se tornar a pesquisa mais abrangente já realizada sobre o acesso à justiça, valendo-se de uma abordagem epistemológica multidimensional e comparativa, com a colaboração de especialistas de diversas culturas, disciplinas e nações, incluindo povos comumente excluídos à margem da sociedade. A metodologia adotada pelo GAJP é estruturada em torno de

um questionário padrão, que serve como base para a coleta sistemática de dados. Cada país participante tem um coordenador nacional encarregado de elaborar o relatório nacional, que será posteriormente agregado ao relatório regionalizado que contextualiza tendências específicas de acesso à justiça, segundo realidades sociológicas, econômicas e jurídicas de cada região do mundo.

Além da estrutura principal, o GAJP conta ainda com um grupo de coordenadores temáticos, que exercem a função de analisar relatórios nacionais e produzir opiniões globais sobre diferentes aspectos, como a relação entre novas tecnologias e acesso à justiça; a dimensão sociológica do acesso (ou inacessibilidade) à justiça; iniciativas contemporâneas que assegurem uma representação adequada na defesa de interesses difusos e coletivos, entre outros (UFF). O projeto é mantido sob a coordenação geral dos brasileiros Cleber Francisco Alves, professor, e Diogo Esteves, doutor, ambos da Universidade Federal Fluminense, e dos professores estrangeiros Alan Paterson (Universidade de Strathclyde – Reino Unido), Bryant Garth (Universidade da Califórnia – EUA) e Earl Johnson Jr. (Universidade da Carolina do Sul – EUA).

A necessidade de contínua atualização dos estudos florentinos surge em face às complexas problematizações suscitadas pela temática do acesso à justiça. Como visto, os obstáculos ao acesso à justiça estão interligados e medidas direcionadas ao saneamento de um óbice podem vir a agravar outros, em dimensões previamente desconhecidas. Enquanto problema complexo, a questão do enfrentamento dos obstáculos ao acesso à justiça é também um problema que se renova. Assim, a complexidade do sistema exige que sejam continuamente reinventadas medidas de amenização adequadas às multifacetadas adversidades que surgem cotidianamente, conforme as evoluções e circunstâncias culturais, locais e temporais.

Portanto, a problemática do acesso à justiça requer um estudo dinâmico, consentâneo aos contornos da realidade do mundo, acerca dos possíveis mecanismos de resposta do sistema de justiça, tendentes a reduzir a resistência desses obstáculos, cuja superação definitiva é utópica. Daí sobressai a importância de novas pesquisas científicas que, preservando as conquistas alcançadas, se disponham a identificar novos desafios e proposições potencialmente hábeis a superá-los, em um contexto

mais abrangente, que contemple novos aspectos antes esquecidos, como fatores raciais, de gênero, deontológicos e tecnológicos.

Nesse cenário, o trabalho contemporâneo do GAJP, inspirado pela metáfora das ondas renovatórias do movimento mundial de acesso à justiça do Projeto Florentino, procura identificar, mapear e analisar novas tendências emergentes voltadas a contornar as barreiras econômicas, sociais, culturais e psicológicas que impedem ou inibem muitos, e não apenas os mais pobres, de acessarem e fazerem uso do sistema de justiça. Trata-se de uma tarefa investigativa eclética que adota uma abordagem teórica e geográfica abrangente no mapeamento e estudo do diversificado movimento de acesso à justiça em nove regiões do planeta, sendo cada uma dotada de um coordenador regional: América do Sul e Central, onde atuam Diogo Esteves e André Luis Machado de Castro; América do Norte, a cargo de Earl Johnson Jr.; África Central e Austral, em que atua Hennie van As; Oriente Médio e Norte da África, onde se dedicam Sahar Maranlou e Achilles Emilianides; Europa Central e Ocidental, em que trabalha Peter van den Biggelaar; Países Nórdicos, sob a atenção de Anna Barlow; Europa Oriental e Ásia Central, onde atua Anželika Banevičienė; Ásia-Pacífico, em que atua Tomoki Ikenaga; e Oceania, sob a responsabilidade de Kim Economides.

Em trabalho apresentado no seminário internacional Justiça e Cidadania, realizado em setembro de 1997, no Rio de Janeiro, sobre as ondas do movimento de acesso à justiça, o professor australiano Kim Economides (1999, p. 72) propôs a existência de uma "quarta, e talvez última, onda do movimento de acesso à justiça", o que representou uma evolução significativa no pensamento sobre o acesso efetivo à justiça, deslocando o foco da problemática. Pela sua proposição, a atenção voltava-se para o acesso dos próprios operadores do direito à justiça, inclusive dos que trabalham no sistema judicial, sob o argumento de que a essência do problema do acesso à justiça já não estava mais limitada apenas ao acesso dos cidadãos. Economides esclareceu que

[...] nossa "quarta onda" expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico (Economides, 1999, p. 72).

O projeto atual GAJP reconhece o acesso à justiça como um dos direitos civis mais básicos de um Estado Democrático, sobre o qual estão fincadas as bases

fundamentais de uma verdadeira democracia. Sustenta, mais, que a democracia se torna uma ilusão se o sistema de justiça, com aptidão de efetivar na prática os direitos reconhecidos pelo Estado, não se revelar acessível para todos.

Nesse contexto, o GAJP reapresenta as três ondas clássicas – assistência jurídica aos pobres, proteção de direitos coletivos e difusos, aperfeiçoamento procedimental de meios alternativos de solução de conflitos – e acrescenta outras quatro dimensões. Lança-se no desafio de elaborar novos relatórios globais temáticos e recomendações concretas direcionados às seguintes linhas: a) a quarta onda: voltada para a ética nas carreiras jurídicas e acesso dos advogados à justiça, proposta por Kim Economides; b) a quinta onda: voltada ao processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos; c) a sexta onda: focada em iniciativas promissoras e na integração de novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça; e, d) a sétima onda: que enfrenta questões de desigualdades estruturais nos sistemas de justiça, especialmente de gênero e de raça, nascida a partir do movimento *Black Lives Matter* por sugestão de Bryant Garth (Global Access to Justice Project; Aula Aberta, 2021).

Portanto, a quarta onda preocupa-se com o lado da oferta da justiça, ou seja, com a qualidade e o tipo de justiça disponibilizada para os cidadãos, analisando o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas, bem como a capacitação e a qualificação dos operadores do direito, de modo a assegurar que tanto juízes quanto advogados estejam preparados e equipados para fazer justiça (Economides, 1999, p. 73). Destacam-se, assim, a relevância de os estatutos de classe e códigos de ética profissionais promovem a igualdade de oportunidades e o papel central que os direitos humanos deveriam receber na educação jurídica, dada a sua importância capital para a cidadania e a profissionalização.

A quinta onda visa contornar obstáculos intraestatais à efetivação do acesso à proteção jurisdicional e à justiça, postulando, para tanto, a internacionalização dos direitos humanos. Ela também foi impulsionada pela crescente legitimação dos tribunais no plano internacional, especialmente no tocante à conscientização do jurisdicionado sobre sua capacidade de reivindicar proteção e tutela em razão de sua condição humana (Ottoboni; Nunes, 2023, p. 21). Esse movimento ampliou a possibilidade de o indivíduo dirigir reclamações inclusive contra o próprio Estado,

fortalecendo, assim, um sistema de salvaguarda mais abrangente de direitos e interesses.

A sexta onda do movimento de acesso à justiça acompanha o surgimento de novas tecnologias, que envolve mecanismos informáticos de processamento de dados, internet, digitalização, inclusão digital, plataformas virtuais, videoconferência, automação e inteligência artificial. Talvez seja essa a vertente mais promissora no aprimoramento do acesso à justiça, tanto pelo viés de quem consome o serviço de justiça, quanto pela perspectiva de quem oferece a justiça. A sexta onda prestigia iniciativas que facilitam ao cidadão o acesso a letramento digital, a orientação jurídica e a meios de reivindicar seus direitos e que auxiliam a eficiência, a produtividade e a qualidade dos operadores do sistema de justiça.

Para Nunes e Malone (2023), as tecnologias para a efetivação do acesso à justiça devem ser projetadas e adotadas para atender, prioritariamente, as expectativas e os interesses dos cidadãos, e não por mera sobrevivência de tribunais com grandes acervos processuais. Ademais, advertem que procedimentos modernos e eficientes não podem violar as garantias fundamentais, invalidando esforços de séculos para coibir abusos e injustiças:

Logo, a justiça digital não pode piorar o nível dos procedimentos judiciais de resolução de conflitos. Ainda que o sistema judiciário seja caro e lento, consegue obter decisões de alta qualidade. Desse modo, a eliminação das barreiras dos altos custos e da morosidade não pode sacrificar a qualidade (Nunes; Malone, 2023).

A sétima onda ocupa-se de questões relacionadas à desigualdade de gênero e de raça nos sistemas de justiça, buscando identificar medidas que possam reduzir as assimetrias no acesso à justiça e na tutela jurisdicional verificadas de acordo com o perfil do jurisdicionado. Trata-se de uma tentativa de combater a exclusão e a marginalização de camada estigmatizada da população e de grupos que historicamente não vêm recebendo as mesmas prestações e proteções estatais conferidas aos estamentos sociais mais privilegiados e com poderes dominantes.

A amplitude dessas novas abordagens demonstra que o acesso à justiça deve ser compreendido como movimento dinâmico e multidimensional, que incorpora ética profissional, inovação tecnológica, diversidade cultural e equidade. O acesso à justiça

é uma meta a alcançar, um objetivo inesgotável de evolução, que soa utópico, mas nunca deve ser esquecido pela humanidade. O estudo do movimento de acesso universal à justiça deve estar em constante revisão, atualização e aperfeiçoamento, para que as técnicas gestadas pelo projeto não percam aderência à realidade social circundante e o potencial de propor medidas de intervenção capazes de transformar a vida das pessoas.

Dados recentes do GAJP demonstram que a dimensão tecnológica do acesso à justiça tem avançado de forma significativa. As experiências de justiça digital implementadas em diferentes países, bem como o desenvolvimento de plataformas de *Online Dispute Resolution* (ODR), evidenciam o potencial das tecnologias emergentes para ampliar a oferta de serviços acessíveis e eficientes, especialmente para grupos vulneráveis e historicamente não representados. Contudo, a inovação tecnológica exige ética, como revelam os desafios relacionados à incorporação da inteligência artificial no Judiciário e nos mecanismos de acesso à justiça.

Essa vertente temática, vinculada à chamada sexta onda renovatória do movimento de acesso à justiça, quando articulada à terceira onda, revela especial pertinência para o presente estudo. Com efeito, o acesso eletrônico aos serviços disponibilizados pelas serventias extrajudiciais de protesto de títulos configura exemplo concreto de adoção de mecanismos alternativos e tecnologicamente adequados para a solução de conflitos pecuniários, contribuindo para a efetividade do sistema de justiça multiportas e para a facilitação do exercício do direito fundamental de acesso à justiça.

Assim, as experiências do Projeto Florentino e do *Global Access to Justice Project* demonstram que o acesso à justiça deve ser concebido como movimento em constante evolução, capaz de incorporar novas dimensões – tecnológicas, éticas, sociais e culturais – sem perder de vista sua finalidade essencial: garantir a efetividade dos direitos e a dignidade da pessoa humana em escala universal.

Neste capítulo restou evidenciado que o acesso à justiça, mais do que mero ingresso em juízo, constitui direito humano e fundamental indispensável para a efetividade dos demais direitos e para a própria legitimidade democrática. Sob a perspectiva axiológica da justiça, demonstrou-se a necessidade de ampliar e diversificar os serviços de justiça, reconhecendo-os como serviço público essencial que pode ser

concretizado por vias plurais, judiciais e extrajudiciais. Além disso, foi analisada a necessidade de amenização dos obstáculos econômicos, organizacionais e processuais ao acesso à justiça, na tentativa de tornar mais efetivos os direitos proclamados pelo ordenamento. A partir desse marco teórico, abre-se caminho para o próximo capítulo, no qual se pretende examinar o sistema de justiça multiportas, os mecanismos de gestão adequada de conflitos e a tendência contemporânea de desjudicialização, à luz da crise estrutural do Judiciário e da ascensão dos serviços extrajudiciais como instrumentos legítimos e eficazes de prevenção e solução de conflitos.

3 SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS

Como visto no capítulo anterior, o movimento de superação da tradição excessivamente formalista e legalista do processo judicial como mecanismo primário de acesso à justiça propõe uma mudança de mentalidade que se coaduna com os desafios contemporâneos da jurisdição. A prevalecente cultura de valorização da solução adjudicada dada autoritativamente pelo juiz, como forma mais sublime de se fazer justiça, promove uma avaliação equivocada de que os meios alternativos de solução de conflitos seriam formas menos corretas, atrasadas ou próprias de sociedades menos civilizadas.

Ao contrário disso, a tendência universal é justamente o fortalecimento dos múltiplos métodos compositivos, aptos a lidar também com conflitos ainda não judicializados e capazes de oferecer respostas mais sensíveis à complexidade das relações sociais. Nesse diapasão, a concepção de um sistema de justiça multiportas emerge como fruto do movimento universal de ampliação das vias de acesso à justiça, a partir da perspectiva da desjudicialização, que fomenta a difusão de métodos alternativos ao processo judicial, ao lado de reformas de simplificação dos procedimentos – tendência que abrange a atuação da serventia extrajudicial de tabelionato de protesto, objeto da presente pesquisa.

A difusão de uma nova cultura da pacificação, que enaltece a ampliação das vias de acesso à justiça, não deve ser tarefa exclusiva dos órgãos judiciários. A transformação cultural necessária para consolidar os meios alternativos de solução de conflitos depende de uma atuação articulada de múltiplos atores sociais e institucionais, como defensorias públicas, ministérios públicos, procuradorias, advocacia consultiva, escolas, delegacias de polícia, agências reguladoras, processos administrativos, cartórios extrajudiciais, associações civis e empresariais, condomínios, centros de referência da assistência social, núcleos acadêmicos de prática jurídica, bem como universidades em diversas áreas do conhecimento. A articulação desses espaços revela que a pacificação social, mais do que um programa restrito à esfera da jurisdição estatal, é um projeto coletivo de sociedade, comprometido com a construção de um modelo de justiça mais acessível, efetivo e adequado.

Como visto, a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição não pode ser compreendida como mero acesso formal às portas do Judiciário. Ela deve significar, em sentido substancial, a garantia de acesso a um sistema multiramificado e interligado de prestação de serviços de realização da justiça, no qual a efetividade, a tempestividade e a adequação da solução ao caso concreto figuram como requisitos essenciais. Com efeito,

[...] pouco ou nada adianta ter acesso formal ao Judiciário se, após a prática do ato de provocação, o Estado não for capaz de garantir o acesso a uma ordem de garantias constitucionais e direitos, exigidos como condição para a realização da justiça em sentido mais amplo: a aceção substancial, material ou axiológica do acesso (Bussinguer; Goretti, 2023).

Um sistema pode ser entendido como a “associação combinatória de elementos diferentes” (Morin, 2015, p. 19). O traço distintivo da ideia de um sistema de justiça multiportas apoia-se na premissa de que os conflitos que possuem características complexas, únicas e irrepetíveis, e que, por isso mesmo, não devem ser tratados de modo uniforme e simplificador, sob pena de inadequação às peculiaridades do caso concreto.

O tribunal multiportas é um centro de resolução de disputas multifacetado que se baseia na noção de que há vantagens e desvantagens em qualquer caso específico ao usar um ou outro processo de resolução de disputas. Portanto, em vez de apenas uma "porta" que leva ao tribunal, como um centro abrangente de justiça há muitas portas pelas quais os indivíduos podem chegar a um processo apropriado (Goldberg; Sander; Rogers, 2012, p.816)².

É nesse horizonte que os meios alternativos e consensuais de solução de conflitos se integram de modo indissociável ao conceito contemporâneo de acesso à justiça, pois permitem resultados mais equânimes, aderentes e ajustados às singularidades das controvérsias. Todavia, é honesto ressaltar que a defesa do emprego de métodos alternativos e integrados não significa que todos os problemas jurídicos dos indivíduos devem ser solucionados de forma consensual ou não judicial. A ideia da adequação pressupõe exatamente que são as particularidades do caso concreto ou a natureza do direito em discussão que podem direcionar o conflito para meio alternativo à

² Tradução do autor. No original: *The multidoor courthouse is a multifaceted dispute resolution center that is premised on the notion that there are advantages and disadvantages in any specific case to using one or another dispute resolution process. Hence, instead of just one "door" leading to the courtroom, such a comprehensive justice center has many doors through which individuals can get to an appropriate process.*

jurisdição estatal (Franco, 2021, p. 240). Na mesma vertente, Watanabe (2019, p. 82) registra que:

Os meios consensuais de solução de conflitos não devem ser utilizados com o objetivo primordial de se solucionar a crise de morosidade da justiça, com a redução da quantidade de processos existentes no Judiciário, e sim como uma forma de dar às partes uma solução mais adequada e justa aos seus conflitos de interesse, propiciando-lhes uma forma mais ampla e correta de acesso à justiça.

Nesse contexto, emerge a ideia de redirecionamento das demandas apresentadas à jurisdição estatal para mecanismos externos ao aparato judiciário que se demonstrem potencialmente aptos a dirimir os conflitos. Essa solução pode ser alcançada tanto por heterocomposição quanto por autocomposição. Na heterocomposição, um terceiro imparcial, após tomar conhecimento do pleito, julga o caso proferindo uma decisão que deve ser acatada e cumprida pelas partes conflitantes. Na autocomposição, os próprios litigantes constroem uma decisão a partir de concessões recíprocas, alcançando um denominador comum que, na medida do possível, satisfaça seus interesses e necessidades essenciais.

No entanto, as decisões resolutivas não devem ser necessariamente produzidas por magistrados, mas podem ser construídas por agentes ou mecanismos desprovidos da potestade pública jurisdicional. Assim, ganharam relevo os meios alternativos de solução de conflitos (MASCs), cujo traço característico repousa na consensualidade.

Nos métodos autocompositivos, como a mediação, a conciliação e a negociação direta, o consenso é inerente à correalização da justiça concreta. Por sua vez, em casos de heterocomposição, como ocorre tipicamente na arbitragem, o consenso se faz presente quando da eleição dessa via como adequada para a resolução do impasse.

O acesso à justiça não pode (e nem deve) ser considerado, apenas, como acesso ao Judiciário. Esse conceito transcende um único caminho ou forma de solução dos conflitos. É nessa linha de pensamento que ganham espaço e destaque os métodos extrajudiciais de solução de conflitos, a exemplo da mediação, da conciliação, da negociação e da arbitragem. (Canuto; Bezerra Júnior; Martins, 2021, p. 53).

Considera-se mediação, nos termos da Lei nº 13.140/2015, a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a

controvérsia. Ela pode ser entendida, no direito, como “um procedimento indisciplinado de autoeco-composição assistida (ou terceirizada) dos vínculos conflitivos com o outro em suas diversas modalidades” (Warat, 2001, p. 75).

Pode-se dizer que a mediação é um método pautado na alteridade e na cultura da não violência nas relações sociais. A não violência, concebida como abordagem complexa e multidimensional para a promoção da paz e da justiça, não se confunde com a ausência de conflitos, mas com a sua resolução por meios pacíficos e estratégias construtivas. Como observa Muller, a solução não violenta exige uma intervenção ampla e simultânea sobre as múltiplas causas que originam o conflito, ao passo que a violência, por sua lógica simplificadora, reduz o problema a um único fator e a uma única direção de resposta (Muller, 2007, p. 147).

Assim, a mediação é recomendada para controvérsias decorrentes de relações de trato sucessivo ou continuadas, em que o mediador atua no intuito de restabelecer o diálogo e o entendimento duradouro entre as partes.

Uma mediação só pode ter início se ambos os adversários aceitarem comprometer-se voluntariamente no processo de conciliação. [...] A mediação conduz igualmente a considerar que a intervenção judiciária iria impor-lhes uma decisão de caráter autoritário que, em vez de amenizar o conflito, somente o agravaria. [...] A mediação visa permitir que os dois adversários se apropriem do “seu” conflito, numa cooperação mútua para gerenciá-lo, controlá-lo e solucioná-lo. O mediador é um “facilitador” da comunicação entre os dois adversários para que possam expressar-se, escutar-se, compreender-se e chegar a um acordo (Muller, 2007, p. 152).

A seu turno, na conciliação também se pretende alcançar o acordo entre as partes em conflito, seja no âmbito judicial ou no extrajudicial, na fase pré-processual ou processual, agindo o terceiro como um condutor das tratativas, de maneira neutra e imparcial. Porém, neste método, não há um aprofundamento no exame do conflito, porque a primazia está na tentativa de uma solução rápida e eficaz, podendo o conciliador adotar postura mais ativa, apontando vantagens e desvantagens transacionais, inclusive sugerir o acordo para o conflito. Portanto, pode-se conceituar a conciliação como “um método autocompositivo em que um terceiro imparcial, devidamente capacitado, auxilia as partes a chegarem a um consenso acerca da questão controvertida” (Navarro, 2024, p. 71).

A negociação, por sua vez, é uma forma de autocomposição que prescinde da intervenção ou da colaboração de um terceiro imparcial. Nela, as próprias partes dialogam diretamente, expondo seus interesses divergentes e realizando concessões mútuas, sem procedimentos formais rígidos, até alcançarem uma decisão consensual capaz de solucionar o conflito. Numa perspectiva de prática social, inerente à condição humana, a negociação consiste na busca pela satisfação de interesses, de forma dialogada, mediante a prática de concessões (Goretti, 2022, p. 27).

Já a arbitragem, aplicável a conflitos que envolvam direitos patrimoniais disponíveis, constitui meio alternativo de resolução de controvérsias no qual um terceiro imparcial, o árbitro, é escolhido pelas próprias partes e investido de poderes decisórios. Sua decisão, denominada sentença arbitral, pode se dar segundo o direito ou a equidade, possui a mesma eficácia da sentença judicial, produz efeitos imediatos e tem força de título executivo, dispensando homologação pelo Poder Judiciário.

Nesse meio heterocompositivo de solução de conflitos, a consensualidade permeia a celebração de cláusula compromissória ou de compromisso arbitral. Essas convenções expressam o ajuste das partes de submeterem uma disputa à arbitragem, mas diferem no momento da sua celebração: a cláusula compromissória é incluída em um contrato antes do surgimento do conflito, enquanto o compromisso arbitral é firmado após o início do conflito. Ambos os pactos têm o mesmo objetivo de afastar a jurisdição estatal e levar as partes à arbitragem, de forma voluntária e para resolver o conflito.

Todos esses mecanismos buscam dirimir o conflito antes de ser proferida uma sentença judicial tradicional, de cunho adjudicatório e adversarial. Galanter (2015, p. 42-43) pondera que os MASCs podem ser promovidos a fim de perseguir uma maior qualidade do processo ou dos resultados – aumento da mútua satisfação, obtenção de soluções ganha-ganha, cicatrização de relações rompidas, e assim por diante. Podem, ainda, ser implementados e justificados em razão de fatores de custo e controle.

Seja fundada na sua qualidade ou na sua produtividade, a justificativa de defesa dos MASCs deve ter como parâmetro a ser igualado ou superado a noção de justiça advinda das medidas geralmente prescritas (mas frequentemente não entregues) pelas instituições legais (Galanter, 2015, p. 43).

Nesse ambiente aberto a possibilidades que vão além das instituições legais é que veio à tona a concepção de um sistema de justiça multiportas, no qual cada via ou procedimento específico passível de consagrar a justiça individual no caso concreto é considerado uma porta para a solução do conflito. Nessa configuração, a justiça seria um valor passível de ser consagrado por um sistema maior (como um organismo vivo) em que microssistemas prestacionais (como partes funcionais do todo) podem recepcionar conflitos (aplicando o filtro da adequação na porta de entrada) e geri-los com a eficiência e celeridade possíveis, de maneira integrada com os demais microssistemas do serviço de justiça, buscando explorar os potenciais de cada parte ou via de acesso à luz do caso concreto, para que, em sinergia orgânica, seja finalmente alcançada a efetividade do direito tutelado ou reivindicado.

A multiplicidade de vias para a consagração do direito fundamental de acesso à justiça não representa uma rejeição à presença do Estado, mas a valorização do mecanismo mais adequado para o caso concreto. Muitas vezes, o conflito pode ser prevenido ou solucionado pela atuação de integrantes do sistema de justiça que, embora alheios à jurisdição tradicional, possuem carga de estatalidade e oficialidade. As atividades desenvolvidas por essas portas do sistema de justiça multiportas expressam uma das facetas do dever prestacional do Estado de oferecer e assegurar a realização da justiça. O funcionamento das serventias extrajudiciais e do Conselho Administrativo de Recursos Federais do Ministério da Fazenda exemplificam essas vias do sistema brasileiro de justiça multiportas que operam associadas ao Estado, mas dissociadas do Poder Judiciário.

A ideia de Tribunal multiportas (*Multi-Door Courthouse*) foi desenvolvida por Frank E. A. Sander, professor da *Harvard Law School*, na histórica *Pound Conference* em 1976, em que, sob o título *Varieties of Dispute Processing*, apresentou pela primeira vez o conceito de uma instituição que ofereceria diversas opções para a resolução de conflitos (Sander, 2010). Sander atribui o nome pelo qual o conceito se tornou conhecido a uma publicação, após a sua apresentação, da revista dos advogados americanos, a *ABA Journal* da *American Bar Association* (Crespo, 2012). O nome cunhado pelos jornalistas era menos burocrático do que a denominação original e acabou se difundindo como o nome de batismo do conceito.

O Tribunal multiportas foi concebido como uma instituição que ofereceria aos litigantes uma gama de opções para a resolução de conflitos, guiando-os para o processo mais adequado à sua disputa específica. O objetivo era afastar-se de um sistema de resolução de disputas focado no tribunal e adversarial, onde o litígio era a principal, ou única, opção. Em vez disso, nesse modelo, a adjudicação estatal ocuparia a posição de último recurso, enquanto outras portas, como a conciliação, a mediação ou a arbitragem, passariam a figurar como opções igualmente legítimas e mais adequadas em determinadas situações (Sander, 2004).

A ideia era estabelecer um local onde as pessoas pudessem naturalmente procurar ajuda para resolver suas disputas de forma amigável, encontrando uma gama variável de opções sem a necessidade de um processo judicial ou de procurar mediadores por conta própria. A sentença adjudicativa deveria ser reposicionada em um amplo panorama de mecanismos de resolução de disputas.

Com o tempo, o conceito expandiu-se para além da noção institucional de Tribunal, transformando-se em justiça multiportas, expressão que representa a integração sistêmica dos métodos consensuais no próprio arranjo do aparato estatal. Trata-se, portanto, de uma mudança paradigmática, que reposiciona o Judiciário como última instância e valoriza a multiplicidade de mecanismos adequados de tratamento dos conflitos. Ainda assim, Sander observava, em 2004, que persistiam resistências culturais e falta de familiaridade entre advogados e magistrados no que tange aos *Alternative Dispute Resolution (ADRs)*, evidenciando a necessidade contínua de formação, difusão e consolidação desse modelo, inclusive expondo os estudantes de Direito a essa concepção abrangente (Sander, 2004).

O desenvolvimento gradual da tendência de não judicialização foi ressignificando o conceito de um Tribunal multiportas para uma concepção de justiça multiportas, uma vez que não se exige, de fato, que o direcionamento do problema jurídico para a porta considerada mais adequada se opere, necessariamente, por um agente do Poder Judiciário. De maneira mais ampla, encoraja-se que qualquer operador do direito, ou mesmo as partes inclinadas ao consenso, pratiquem – preferencialmente na fase pré-processual – a citada triagem jurídica, consistente na “observação cuidadosa e detalhada das características e especificidades que envolvem a controvérsia, tanto no

aspecto objetivo como no subjetivo” (Navarro, 2024, p. 40). De acordo com Burgess e Burgess (1997, p. 201):

O termo tribunal multiportas refere-se a um local, que pode ou não ser um tribunal propriamente dito, onde as pessoas podem recorrer para resolver uma disputa de diferentes maneiras. Em um tribunal multiportas, as pessoas com problemas falam primeiro com um responsável pelo atendimento inicial. Ao ouvir e fazer perguntas sobre o problema, essa pessoa sugere o foro mais adequado para tratá-lo: litígio regular, juizado de pequenas causas, mediação ou arbitragem, por exemplo. Se o responsável pelo atendimento inicial for suficientemente conhecedor e habilidoso, essa triagem pode poupar muito tempo e dinheiro às partes, ao vincular o problema ao processo mais eficaz. Contudo, as pessoas devem ter a possibilidade de escolher um processo diferente do recomendado, se assim desejarem, ou de mudar de procedimento no decorrer do caso, caso o curso de ação inicial não esteja funcionando de maneira eficaz.³

No cenário brasileiro, é mais apropriado falar de um sistema de justiça multiportas do que de tribunais multiportas porque, em primeiro lugar, nosso sistema não é organizado a partir de um único órgão central. Ele se auto-organiza, expande e evolui para configurações mais complexas pela interação e influência recíproca entre atores e portas que o compõem (Didier Jr.; Fernandez, 2024, p. 45-46). E, em segundo lugar, porque no contexto de um sistema de justiça, há diversas instituições, órgãos, entidades e atores que – cada qual da sua forma, com suas competências, atribuições, objetivos e funções – irão atuar no sentido da realização da justiça, que orienta nosso Estado Democrático de Direito como valor supremo da sociedade.

O conceito de justiça multiportas exprime, assim, a visão de que o acesso à justiça deve ser plural e efetivo, estruturado a partir da coexistência de múltiplos métodos de resolução de disputas, articulados entre si e adequados às necessidades dos cidadãos. Mais que uma inovação terminológica, a proposta representa uma transformação cultural e institucional, cujo êxito depende da internalização dos mecanismos consensuais e da superação da mentalidade exclusivamente adversarial

³ Tradução do autor. No original: *The term multidoor courthouse refers to a place, which may or may not be an actual courthouse, where people can go to get a dispute handled in a variety of ways. In a multidoor courthouse, people with problems first talk to an intake person. By listening and asking questions about the problem, the intake person suggests the most appropriate forum for addressing the problem: regular litigation, small-claims court, mediation, or arbitration, for example. If the intake person is sufficiently knowledgeable and skilled, this initial screening can save disputants much time and money by matching the problem to the process that is likely to be most effective. However, people must be able to choose a different process from the one recommended if they so desire or to change processes midstream if the initial course of action is not working effectively.*

que ainda predomina em muitos sistemas jurídicos contemporâneos, irradiando a cultura da pacificação.

Pode-se dizer, então, que os programas de MASCS mais conhecidos integram o conjunto de sujeitos e portas que formam o sistema de justiça multiportas, mas não o encerram. Contudo, não convém – e nem seria possível – tentar enumerar um rol fechado de portas desse sistema, pois uma de suas características é a abertura a novas possibilidades que atinjam seu escopo maior: a solução de problemas jurídicos e a pacificação da sociedade.

A triagem jurídica do conflito visa identificar a porta mais eficiente para reconhecer e assegurar direitos. Independentemente da via eleita no âmbito da justiça multiportas, o exame do conflito envolve: nomear, que é perceber uma lesão remediável de acordo com as práticas existentes das instituições; imputar, que é identificar um agente que possa ser responsabilizado por aquelas práticas; e reivindicar, que é buscar remédios legais suportados por aquelas práticas, ou por ajustes incrementais daquelas (Galanter, 2015, p. 43). O percurso dessas etapas facilitará o direcionamento do conflito para a porta mais adequada, apta a efetivar o direito reivindicado, conforme as peculiaridades do caso concreto. O sistema multiportas foi concebido, portanto, para funcionar

[...] como uma espécie de filtro das demandas, em diversas camadas, permitindo que apenas aqueles conflitos de interesse que necessitam do provimento jurisdicional de forma indispensável alcancem o Poder Judiciário, que se torna, nesse contexto, verdadeiramente, a última porta (Markman; Calil, 2020, p. 52).

A justiça multiportas, portanto, se fundamenta na noção de que o sistema de justiça moderno não deve ter apenas uma porta levando ao tribunal, cabendo ao agente estatal capacitado ou ao gestor do conflito o papel de bem desempenhar a triagem jurídica, para encaminhar o caso concreto para os procedimentos ou vias de solução que se revelem mais adequados. De acordo com Goldberg, Sander e Rogers (2012, p. 719),

[...] a tarefa do oficial de triagem é recomendar (ou direcionar) que os casos sejam atribuídos a um desses processos, ou mais de um, em um esforço para alcançar um acordo sem a necessidade de um julgamento em tribunal. No

caso de o acordo não poder ser alcançado, os disputantes mantêm o direito de insistir em um julgamento⁴.

No âmbito da justiça multiportas, observa-se a pertinência do pensamento complexo como fundamento teórico que inspira os MASCs. Diferentemente da lógica reducionista e binária do modelo jurisdicional tradicional, os MASCs propõem uma abordagem plural e integrada, capaz de considerar simultaneamente múltiplas perspectivas e interações sociais, afastando-se de soluções simplificadoras e lineares.

Nesse sentido, Morin (1977, p. 128-129) adverte que a ideia de organização “deve ser pensada de modo, não reducionista, mas articulador, não simplificador, mas multirramificado; comporta de modo nuclear as ideias de reciprocidade de ação e de retroação”. Assim, a política judiciária de promoção da consensualidade, ao reconhecer a complexidade inerente às disputas sociais, aproxima-se da lógica multidimensional do pensamento complexo, na medida em que valoriza a interconexão entre diferentes métodos, saberes e práticas voltados à efetiva pacificação social. Contudo, deve-se reconhecer que “a dificuldade do pensamento complexo é que ele deve enfrentar o emaranhado (o jogo infinito das inter-retroações), a solidariedade dos fenômenos entre eles, a bruma, a incerteza, a contradição” (Morin, 2015, p. 14).

Destarte, é inerente ao sistema de justiça multiportas a participação coexistencial de múltiplos atores e de múltiplas vias de concretização do conceito substancial de acesso à justiça. Nesse ambiente plural, é necessária uma política pública voltada ao tratamento adequado dos conflitos de interesse, de modo a conferir organicidade, disciplina, fixação de critérios e condições para seu exercício, métodos, mecanismos de acompanhamento e controle – mesmo que indireto – por órgãos competentes, assegurando a qualidade dos mecanismos consensuais e prevenindo abusos. Todavia, sem a disseminação de uma nova mentalidade orientada pela cultura da pacificação, os marcos regulatórios dificilmente alcançarão o êxito esperado, ainda que sejam capazes de estimular a adaptação social e de incentivar o uso de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

⁴ Tradução do autor. No original: *The task of the screening officer is to recommend (or direct) that cases be assigned to one of these processes, or more than one, in an effort to obtain a settlement without the need for a courtroom trial. In the event that settlement cannot be achieved, the disputants retain the right to insist upon a trial.*

Um marco dessa preocupação institucional, particularmente relevante face à potencial expansão do uso de mediadores e conciliadores, é a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esse ato normativo foi atualizado pela Resolução nº 390/2021, que nele inclui expressa referência à adequação no tratamento de conflitos. A Resolução nº 125/2010 do CNJ consolidou-se como uma das mais relevantes políticas judiciárias voltadas à efetivação do acesso à justiça em sua dimensão multiportas e à promoção da consensualidade no sistema jurídico brasileiro. Ao instituir a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, a norma reconhece que o direito de acesso à justiça não se limita à via jurisdicional tradicional, mas exige a oferta de múltiplos meios adequados de solução de controvérsias, em consonância com a natureza e peculiaridade de cada conflito, reafirmando a centralidade do princípio do acesso à ordem jurídica justa.

Nesse horizonte, a Resolução estabeleceu diretrizes institucionais e estruturais que fomentaram a transição de um modelo predominantemente adjudicatório para um sistema plural de resolução de disputas. Entre tais diretrizes, destacam-se: o incentivo aos mecanismos consensuais, como mediação e conciliação, valorizados como instrumentos prioritários em relação à sentença judicial; a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, incumbidos da implementação da política e da capacitação de conciliadores e mediadores; e a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), concebidos como espaços institucionais voltados tanto à gestão de sessões de mediação e conciliação quanto ao acolhimento e orientação cidadã. Destaca-se que os CEJUSCs foram concebidos com três seções: (i) para a fase pré-processual, ou antes da judicialização; (ii) para a fase processual, ou após a judicialização; (iii) de cidadania, para serviços de informação e orientação. Soma-se a tudo isso a exigência de formação técnica e ética rigorosa dos mediadores e conciliadores, mediante cursos, estágios supervisionados e certificação, assegurando a qualidade e a legitimidade da prática consensual.

Embora a Resolução nº 125/2010 do CNJ institua esses três setores, ela não define as competências e atribuições de cada um deles. Nesse ponto, chama a atenção o fato de o Código de Processo Civil (CPC), de 2015, não ter repetido em seu texto a palavra cidadania quando trata dos – por ele denominados – centros judiciários de

solução consensual de conflitos. Veja-se, a propósito, que seu art. 165, § 1º, dispõe que a composição e a organização desses centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do CNJ. É provável que não se trate de um silêncio eloquente, mas simboliza o que se constata na prática: que os CEJUSCs basicamente são movimentados pelo setor processual e, em menor número de casos, pelo pré-processual.

O setor de cidadania é quase inoperante e até desconhecido pela grande maioria dos usuários e agentes do sistema de justiça. Esse setor seria, claramente, o mais apropriado para trazer para essa unidade do Poder Judiciário a vocação e o papel de um centro verdadeiramente multiportas. Na concepção do CNJ (2011, p. 24), caberia ao setor de cidadania do CEJUSC prestar serviços de informação, orientação jurídica, emissão de documentos, serviços psicológicos e de assistência social, entre outros; podendo, para tanto, ser firmados convênios com órgãos do Executivo ou com instituições de ensino. Na impossibilidade de disponibilização desses serviços diretamente no CEJUSC, esperava-se haver, ao menos, o encaminhamento consciente dos casos, pelo servidor responsável pela triagem, para os serviços adequados da Prefeitura ou do Estado.

A atrofia ou o mau funcionamento desse setor, que foi gestado para a prestação de serviços de promoção da cidadania, descaracteriza a essência que foi concebida pelo CNJ quando da sua criação. Além disso, causa nos consumidores do serviço de justiça um ressentimento constitucional, uma frustração íntima diante das promessas não cumpridas pelo Estado, sobretudo quando se tem consciência de que “a Constituição prescreve uma cidadania plena, valorizando os participantes da vida do Estado e reconhecendo o indivíduo como um ser integrado na sociedade em que vive” (Pedra, 2012, p. 126).

Entretanto, diante da lacuna deixada pela omissão funcional dessa unidade de serviço do Judiciário, abre-se a oportunidade de preenchimento desse espaço pela atuação das serventias extrajudiciais, enaltecendo o papel dos serviços notariais e de registro no contexto do sistema multiportas. O CNJ acredita que “usando a criatividade, é possível prestar vários serviços no setor de cidadania” (CNJ, 2011, p. 240). Essa mesma genialidade pode ser direcionada a transferir para serviços e aumentar as atribuições e competências das serventias, a exemplo do que já reconhece o

legislador quanto ao cartório de registro civil de pessoas naturais, qualificado como “ofício da cidadania” pela Lei nº 13.484/2017, e pelo próprio CNJ com relação ao tabelionato de protesto, incumbido de promover “maior cidadania financeira” pelo Provimento nº 168/2024.

A mencionada Resolução nº 125/2010 atribui, ainda, ao CNJ papel ativo de monitoramento, avaliação e fomento da política judiciária, por meio da criação de bancos de dados estatísticos, da edição de parâmetros curriculares e do Portal da Conciliação, destinado à difusão de boas práticas. Em síntese, a Resolução nº 125/2010 do CNJ transcende a condição de simples normativo administrativo para afirmar-se como instrumento estruturante de transformação cultural no sistema de justiça brasileiro, ao deslocar o eixo da solução de conflitos do modelo adversarial para um paradigma de justiça consensual, cooperativa, inclusiva e orientada à pacificação social.

Observa-se, portanto, que a atualização do conceito de acesso à justiça vem provocando amplitude dos serviços judiciários, de técnicas e estratégias que estendem ao Judiciário recursos para utilizar, de forma mais ativa, com organização e qualidade, todos os métodos adequados de solução das controvérsias, em especial os de solução consensual. Esses serviços alternativos aos processos tradicionais podem ser informais e não precisam estar organizados dentro do Poder Judiciário. É direito do jurisdicionado e obrigação do Estado oferecer, inclusive em momento pré-processual, os métodos alternativos de solução amigável de conflitos, de utilização imperiosa para o correto exercício da judicatura, além de serviços de orientação e informação para solução de problemas jurídicos que dificultem o pleno exercício da cidadania (Watanabe, 2019, p. 110).

O Código de Processo Civil (CPC) de 2015 incorpora essa política pública, como se percebe no seu art. 3º, § 2º, que estabelece a prioridade da solução amigável, e § 3º, que declara que os MASCs deverão ser estimulados, inclusive no curso do processo, bem assim no art. 165, que dispõe sobre a criação de centros judiciários de solução consensual de conflitos para estímulos da autocomposição, observadas as normas do CNJ.

Na realidade do sistema brasileiro de justiça multiportas, o processo precisa ser entendido como método para a solução de conflitos, não necessariamente por meio da jurisdição, mas com flexibilidade de formas. Ademais, ao reforçar a autocomposição como modo preferencial para a solução de problemas jurídicos, o CPC fortalece a participação popular no exercício do poder – o poder de solução de conflitos (Didier Jr.; Fernandez, 2024, p. 128-129).

Ressalta-se que os mecanismos estatais de controle sobre os meios alternativos de solução de controvérsia, regulados por normas de política pública, não vulneram a liberdade individual e a autonomia privada que precedem a autocomposição e a consensualidade. Pelo contrário, complementam as vias do sistema multiportas, deferindo-lhes balizas estáveis para a condução adequada do método escolhido pelas partes para a resolução de seu conflito, livre de vícios e com respeito às garantias constitucionais.

A diretriz da consensualidade produz frutos também no nível da jurisdição constitucional. Recentemente, foi instituído no Supremo Tribunal Federal o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). Voltado à consolidação de práticas colaborativas no tratamento de controvérsias processuais e pré-processuais, sua finalidade primordial é apoiar os Gabinetes na identificação e implementação de soluções consensuais, oferecendo instrumentos que favoreçam a pacificação social e a eficiência na administração da justiça. Trata-se de uma inovação institucional que fortalece a perspectiva multiportas no acesso à justiça, ampliando as vias de tratamento adequado dos conflitos, em consonância com a diretriz constitucional da solução pacífica das controvérsias.

No âmbito da regulação dos integrantes da justiça multiportas, cumpre destacar, por pertinência temática com este trabalho, a fiscalização exercida pelo Poder Judiciário sobre os atos praticados pelos serviços notariais e de registro, nos termos do art. 236, § 1º, da CF/88. Como porta desse sistema, as serventias extrajudiciais se sujeitam à orientação e disciplina por parte das Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça a que estão vinculadas, além do controle de legalidade, de cumprimento de deveres funcionais e de atos regulamentares exercido, em acréscimo, pelo Conselho Nacional de Justiça, com base no art. 103-B, § 4º, inc. III, da CF/88.

O regime normativo, disciplinar e correicional inerente aos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro no Brasil confere segurança e proteção aos cidadãos que buscam essa via extrajudicial para a prevenção e a resolução de conflitos, potenciais ou instalados. Nesse contexto, o controle do Poder Judiciário sobre as atividades do tabelionato de protesto tende a assegurar a qualidade dos serviços e evitar desvios de conduta pelo tabelião procurado para a tentativa de solução desjudicializada do conflito pecuniário.

Em linha com os pensamentos de Watanabe (2019, p. 7), pode-se concluir que a justiça multiportas propicia uma abertura na moldura do sistema da jurisdição uma, impregnado pelo paternalismo estatal, permitindo que a solução do conflito fique a cargo de entidades públicas não pertencentes ao Judiciário e até de entidades privadas – o que inclui as serventias extrajudiciais –, cabendo ao Estado controlar esses serviços convenientemente. Não se cogita uma justiça privada, nem a privatização da justiça, mas a regulação pelo Estado de outros atores e portas para se alcançar o escopo social da jurisdição, que é a pacificação social.

Outrossim, a eficácia do sistema de justiça multiportas depende de um reexame científico contínuo do desempenho dos MASCs, de seus progressos, falhas e carências. Sander (2019, p. 185) alerta que:

O sucesso dos programas de resolução alternativa de disputas exige um amplo esforço para expandir nossa atualmente limitada compreensão do assunto. O progresso dependerá da continuidade da experimentação e da pesquisa, assim como de novas tentativas de conceituar o tema. Será necessário intensificar a educação pública sobre os benefícios advindos dos modos alternativos de resolução de disputas. Acima de tudo, o movimento de solução alternativa de conflitos exigirá maior envolvimento e apoio não apenas das instituições jurídicas e de ensino jurídico, mas também das organizações políticas e sociais e do público em geral⁵.

Ao final dessas considerações, pode-se conceituar a justiça multiportas como um sistema que compreende variados espaços e ferramentas de prevenção e solução de disputas, com potencialidade de interconexão, proporcionando à sociedade formas eficientes de alcance da pacificação social, pela promoção da resolução das

⁵ Tradução do autor. No original: *Successful ADRMs require a broad effort to expand our presently limited understanding of the field. Progress will require continued experimentation and research, as well as further attempts to conceptualize the field. Enhanced public education about the benefits to be derived from alternative modes of dispute settlement will be necessary. Above all, the ADR movement will require the broadened involvement and support not only of the legal and legal education establishments, but also of the political and social orders and the public at large.*

controvérsias de maneira mais qualificada e adequada ao caso concreto, aumentando as chances de satisfação dos envolvidos (STF, 2025, p 13). Observa-se, também, a pertinência do exame da adequação para se encontrar a porta tendencialmente mais eficiente para a solução do conflito.

Por essa razão, o próximo tópico deste trabalho volta-se à análise da gestão adequada de conflitos, concebida como a dimensão prática e estratégica do sistema de justiça multiportas. Trata-se de compreender de que forma a adequada administração dos meios disponíveis – aliada ao correto diagnóstico do conflito, à escolha consciente da porta segundo as peculiaridades do caso concreto e a precisa execução do método adequado – pode assegurar maior efetividade à pacificação social e concretizar o ideal constitucional de acesso à justiça.

3.1 GESTÃO ADEQUADA DE CONFLITOS

A gestão adequada de conflitos constitui o núcleo operativo do sistema de justiça multiportas, pois é por meio dela que se efetiva a diretriz constitucional de acesso à justiça de forma eficiente e efetiva. Não basta a mera existência de múltiplos mecanismos de resolução de conflitos; é indispensável que haja um correto diagnóstico do conflito, capaz de identificar sua natureza, intensidade e impacto social, para que a escolha do método de tratamento seja condizente com as peculiaridades do caso concreto.

Tal processo de seleção demanda não apenas conhecimento técnico-jurídico, mas também sensibilidade às dimensões humanas e sociais que permeiam o conflito. Uma vez definido o meio mais apropriado, impõe-se sua execução precisa e adequada, de modo a garantir resultados compatíveis com o ideal de pacificação e com a realização dos direitos fundamentais envolvidos. Por conseguinte, a gestão adequada de conflitos opera como a engrenagem que harmoniza diversidade de portas disponíveis e concretização da justiça no caso concreto. Para tanto, é preciso compreender que “o conflito está no centro das relações entre pessoas e entre coletividades humanas. Sua função é construir relações de justiça entre elas” (Muller, 1991, p. 24). Conforme definição de Arnaud (1999, p. 131):

Os conflitos são situações sociais cuja alteração por uma das partes interessadas (indivíduos, povos, organizações, Estados) é feita de tal forma que os interesses de uma outra parte, contra os quais a vontade dessa parte se expressou por uma maneira qualquer de agir, se encontram envolvidos.

Os atores e instituições do sistema brasileiro de justiça multiportas precisam levar a sério a triagem jurídica do conflito, para buscar identificar a unidade de serviço ou porta com reais condições de efetivar, com a maior intensidade possível, o direito fundamental de acesso à justiça. Como visto, esse mister exige uma abordagem nova sobre a forma de pensar o processamento dos conflitos através dos variados mecanismos de prestação do serviço de justiça. Essa mudança paradigmática requer a superação do arquétipo da judicialização:

[...] uma referência a uma inclinação para a utilização do processo como via primária de gestão de conflitos, sem maiores preocupações com a adequação do método ou da técnica processual às particularidades do caso concreto. Uma prática que desconsidera a individualidade dos conflitos e que contraria a lógica do caráter secundário da jurisdição (Goretti, 2019, p. 44-45).

Deve ser deixado para trás o conjunto de dogmas e crenças limitantes e simplificadores, que mistificam como verdades absolutas os relatos, tradicionalmente vencedores, de que apenas a decisão proferida no bojo da jurisdição – ato de positivação do poder da autoridade estatal – seria legítima pelo direito para encerrar definitivamente o conflito. Hodiernamente, é preciso promover a pedagogia da gestão adequada de conflitos, delimitada por Goretti (2019, p. 162-163) como o processo de desenvolvimento de competências e habilidades essenciais para o exercício da atividade sequenciada de cognição, condução e resolução de situações conflituosas, promovidas mediante o emprego do método ou técnica que melhor atenda às particularidades do caso concreto.

O novo enfoque do acesso à justiça demonstra que o método heterocompositivo de resolução de controvérsias não garante aderência nem cumprimento espontâneo à decisão proferida pelas partes em disputa, justamente porque a solução para o conflito é declarada por um terceiro. Outrossim, revela que o método escolhido para dissolver o conflito, dentro do sistema brasileiro de justiça multiportas, tende a ser mais eficaz quando propicia a coparticipação das partes interessadas, como acontece nas soluções autocompositivas.

Portanto, a mentalidade precisa ser guiada, principalmente, pelo critério da adequação da via eleita à singularidade do caso. A adequação do instrumento de tutela ou da técnica processual resulta da sua aptidão para realizar a eficácia prometida pelo direito material, sendo, para tanto, indispensável conjugar, da melhor maneira possível, os valores da efetividade e da segurança (Cambi, 2011, p. 222). Logo, na relação entre o conflito posto e as fontes do direito escolhidas para dar lastro ao procedimento empregado, “a adequação é o fio de Ariadne no labirinto do ordenamento jurídico” (Adeodato, 2023, p. 240).

Assim, o presente trabalho adota a definição de gestão adequada de conflitos, elaborada por Goretti (2019, p. 55), como “a prática de cognição, condução e resolução de situações conflituosas, promovida mediante o emprego do método ou técnica que melhor atenda às particularidades do caso concreto”. Segundo o autor, esse processo percorre três etapas: a) o diagnóstico do conflito, que envolve análises de dados descritivas, retrospectivas e prospectivas; b) a escolha do método adequado, dentre as possibilidades de encaminhamento disponíveis; e, c) a execução do método adequado às particularidades do conflito concretamente deduzido (Goretti, 2019, p. 56).

O procedimento trifásico visa repelir o uso indiscriminado do processo judicial como remédio para resolver todo e qualquer problema jurídico. A primeira etapa constitutiva do processo de gestão adequada de conflitos destina-se a evitar a tomada, pelo gestor do conflito ou pelas partes, de medidas genéricas e impróprias para prevenir ou pacificar, em decorrência da leitura e da interpretação equivocadas da relação conflituosa. A segunda etapa, por sua vez, impondo critérios racionais e objetivos orientadores da escolha, busca evitar que o gestor do conflito ou as partes decidam o método de forma intuitiva, pautados em subjetividades. A última fase tem a preocupação, de ordem prática, de inibir a participação de profissionais desqualificados, que não sabem ou não estão habilitados a executar a porta que foi eleita considerando a deliberação da(s) parte(s).

Não basta ao gestor do conflito dominar as competências técnicas, pois uma intervenção sensível às particularidades do caso concreto requer habilidades pessoais imprescindíveis para desvelar os interesses e posições jurídicas das partes conflitantes. Goretti (2019, p. 65-66) diferencia que os “interesses são sentimentos

que representam as reais aspirações dos seres humanos nos seus incessantes processos de interação e busca por satisfação de desejos ou necessidades”, enquanto “as posições correspondem àquilo que os indivíduos em situação de conflito declaram necessitar ou acreditam ser necessário, para os fins de satisfação dos seus desejos e necessidades básicas”.

Destarte, “os interesses não correspondem às posições quando indivíduos em situação de conflito se empenham na busca da consagração de objetivos que não podem atender seus reais desejos e necessidades” (Goretti, 2022, p. 55). Diante desta constatação, os atores do sistema de justiça multiportas, conseguindo alcançar a motivação subjacente das partes, conquistarão melhores condições de gerir adequadamente o conflito e, conseqüentemente, mais chances de proporcionar a eles o valor de justiça, atendendo àquilo que de fato desejam ou necessitam.

Quando se levam em consideração caminhos aptos a manter a parte em conflito ou o cliente fora dos tribunais tradicionais, o maior desafio do gestor do conflito ou do advogado repousa em fazer a escolha certa por um dos métodos alternativos de solução de conflitos. A constatação de que os atores do sistema de justiça multiportas devem buscar a motivação subjacente das partes para gerir o conflito de forma adequada alinha-se diretamente com o foco na identificação e priorização dos objetivos do cliente, defendido por Goldberg e Sander (1993, p. 67): “resumindo, um advogado que utiliza a tabela de objetivos não deve apenas determinar os objetivos do cliente, mas também priorizá-los⁶”.

Assim, antes de selecionar qualquer técnica de ADR, o profissional deve questionar-se sobre quais são os objetivos do cliente na escolha de um procedimento de resolução de disputas, após compreender suas reais necessidades e aspirações (Goldberg; Sander, 1993, p. 66). Como um comando de ação que decorre logicamente da necessidade de desvelar a motivação subjacente das partes, o entendimento dos interesses do cliente é fundamental para determinar quais objetivos devem ser priorizados, de modo que o gestor do conflito precisa equilibrar a importância dos diferentes objetivos da parte para fazer a eleição do método mais atraente, de acordo com as particularidades do caso concreto.

⁶ Tradução do autor. No original: *In short, a lawyer using the goals table must not only determine the client's objectives, but also must prioritize them.*

Desse modo, a adequação ao caso concreto baliza a escolha do método disponibilizado dentro do sistema brasileiro de justiça multiportas, cuja existência se justifica para assegurar a existência e o oferecimento de mecanismos de solução adequados a problemas jurídicos. Quando o ordenamento jurídico não define um determinado modo como cogente em certas situações, abre-se o leque para os arranjos e processos mais adequados à qualidade da solução no caso concreto. Segundo Didier Jr. e Fernandez (2024, p. 133):

A adequação deve ser avaliada a partir de elementos como *a)* a aptidão para a resolução do problema jurídico, *b)* o interesse e o comportamento das partes, *c)* o custo e o tempo exigidos para o oferecimento da solução, *d)* as características do objeto do problema, *e)* a existência de urgência e *f)* o exame da eficiência do sistema, inclusive a partir de uma análise das capacidades institucionais.

A adequação é um juízo referencial comparativo e dinâmico. É preciso comparar as portas disponíveis, analisando como suas características abstratas se amoldam às circunstâncias do caso concreto, para se chegar à escolha do método tendencialmente mais proveitoso. Além disso, seu exame deve se alongar durante todo desenvolvimento da via eleita, para garantir que a porta continue adequada conforme a evolução do caso, até a solução. Nesse aspecto, o sistema deve ter um funcionamento orgânico que viabilize a interoperabilidade entre as portas, pois os mecanismos podem ser mais adequados em momentos distintos do *iter* da gestão do conflito, não sendo necessário que a mesma porta perdure durante toda tramitação do caso.

De acordo com Didier Jr. e Fernandez (2024, p. 144-145, 279-282), o juízo de adequação distribui-se em três níveis. Em primeiro lugar, incumbe ao legislador, a quem compete conceber instituições estatais e formular normas de organização e procedimento. Em segundo lugar, cabe às partes, que podem optar por meios de pacificação ajustados a seus próprios interesses, distintos da heterocomposição judicial. Por fim, o exame da adequação também é atribuído ao sujeito responsável pela condução do processo voltado à solução do impasse, o gestor do conflito que, mediante criteriosa triagem das múltiplas portas, deve indicar a via com maior aptidão para resolver a controvérsia.

Nesse contexto, a gestão adequada de conflitos não apenas organiza e racionaliza a multiplicidade de portas disponíveis no sistema de justiça, como também revela instrumento indispensável para a efetivação da desjudicialização. Ao privilegiar

soluções compatíveis com a natureza da controvérsia e com os interesses das partes, ela contribui para reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário e mitigar os efeitos da crise na administração da justiça, demonstrando que o verdadeiro acesso à ordem jurídica justa depende menos da expansão indiscriminada da judicialização e mais da adoção de métodos adequados, céleres e efetivos de resolução de controvérsias.

3.2 DESJUDICIALIZAÇÃO: PROMOÇÃO DO ODS 16 DA AGENDA 2030 DA ONU E REAÇÃO À CRISE NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

De acordo com o conceito adotado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020), ao fixar as metas do Poder Judiciário para os anos 2020 e 2021, entende-se por desjudicialização

[...] a ação voltada à resolução de conflitos, em sua gênese, promovendo pacificação social apta a cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Desjudicializar significa reverter a judicialização excessiva a partir da prevenção, localizando a origem do problema e encontrando soluções pacíficas por meio de técnicas de conciliação ou mediação com atores do sistema de justiça, sem que cause impacto no acesso à justiça. A palavra desjudicialização tem natureza qualitativa e não quantitativa.

De início, registra-se que o fenômeno da desjudicialização não se esgota em esforços para migrar processos judiciais para outras esferas de realização da justiça, mas engloba providências com o potencial de evitar a ação judicial. O órgão de regulação e controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário brasileiro sublinha que “o prefixo des que precede a palavra judicialização tem sido descrito na literatura linguística como um prefixo polissêmico – apresenta tanto um significado de negação quanto de reversão nos itens lexicais a que se adjunge” (CNJ, 2020).

Com esse significado, o CNJ proclama que o propósito de sua política judiciária é o de reverter a judicialização excessiva, identificando a origem do problema por meio de pesquisa e base de dados. A partir disso, propõe-se a atuar na prevenção da fonte de litígios por meio da solução pacífica de conflitos, de forma inovadora, por meio do diálogo e da construção de um novo fluxo de processos, produtos ou serviços.

Goretti chama a atenção para o incoerente sentido que vem sendo empregado ao termo desjudicialização: não deve ser atribuído ao termo o significado restrito de retirar

do Judiciário um conflito já polarizado, mas o sentido da busca pelo resultado útil da prevenção ou resolução do conflito por vias extrajudiciais (Goretti, 2021, p. 102). Conforme adverte o referido autor, “desjudicializar significa não judicializar. Logo, se o prefixo ‘des’ faz oposição à judicialização, o sentido que deveria ser atribuído à desjudicialização é outro, qual seja: o da gestão extrajudicial de conflitos” (Goretti, 2024, p. 303).

Idealmente, o movimento de desjudicialização projetado pelo CNJ não resulta necessariamente na redução do acervo de processos em juízo, mediante a sua extinção ou não ajuizamento, mas almeja atingir metas e indicadores de impactos positivos em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). A desjudicialização, sem dúvida, é impulsionada pela crise do Judiciário, mas essa mazela institucional não deve constituir seu mote. Também não há garantia de que a desjudicialização arrefecerá, em concreto, a ineficiência do Judiciário.

Equivoca-se quem acredita ser possível atingir a superação da crise de administração da justiça com o incentivo ao uso de métodos alternativos ao processo judicial. A finalidade primeira da desjudicialização não pode ser desafogar o Judiciário. A ampliação das vias de acesso à justiça deve ser incentivada, em primeiro lugar, por ser uma condição para a promoção da gestão adequada dos conflitos. Portanto, a melhoria nos índices de litigiosidade deve ser vista como uma consequência do desenvolvimento de políticas de qualificação da prestação jurisdicional e de desjudicialização (Goretti, 2024, p. 297).

Como visto, o acesso à justiça é um direito humano, elementar para o exercício dos demais direitos, e a desjudicialização é uma tendência universal, incentivada em várias democracias. Na dimensão internacional, a preocupação dos líderes mundiais com o ser humano e com o meio ambiente em que a pessoa vive e se desenvolve motivou a Organização das Nações Unidas (ONU) a instituir metas direcionadas à cooperação para a promoção da paz, da justiça e do desenvolvimento sustentável. Face aos principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no mundo, a ONU lançou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. O projeto de atingir os objetivos até o ano de 2030 é conhecido como Agenda 2030 da ONU.

As Nações Unidas estão contribuindo para que se possa atingir a Agenda 2030 no Brasil em relação a 17 ODS. Entre eles, encontra-se o ODS 16 relacionado ao tema da paz, justiça e instituições eficazes. O objetivo 16 é “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”. O ODS 16 é subdividido em metas, entre as quais citam-se as metas 16.3 e 16.6 que guardam forte relação com o presente trabalho: “16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos” e “16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” (ONU Brasil, 2025).

O sucesso dos ODS estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU é uma missão que desafia todos os seus 193 Estados-membros. No Brasil, o movimento de contribuição do Poder Judiciário para a superação desse desafio teve início com a institucionalização da Agenda 2030 em seu Planejamento Estratégico, mediante a celebração, em 19 de agosto de 2019, de Pacto com a Organização das Nações Unidas pela implementação dos ODS da Agenda 2030 no Poder Judiciário.

Em seguida, a Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ editou, no mesmo dia, o Provimento nº 85/2019, internalizando os ODS da Agenda 2030 da ONU à sua atuação e determinando às demais Corregedorias do Poder Judiciário brasileiro que façam constar de seus novos atos normativos a referência ao número do respectivo ODS com o qual se adéqua. Para difundir e auxiliar o processo de implementação, determinou, ainda, que as serventias extrajudiciais integrem a Agenda 2030 em seus atos, divulgando a relação das atividades extrajudiciais com uma das metas ou indicadores dos ODS.

Reconhece-se que a Agenda 2030 traduz um compromisso global, apoiado nos direitos humanos e na promoção da equidade, em busca de um mundo mais justo, inclusivo e sustentável, no qual a proteção da pessoa humana ocupa posição central, conforme orienta o princípio da dignidade da pessoa humana. Entretanto, a efetivação dos ODS não se esgota em diplomas jurídicos e na positivação de direitos, porquanto depende igualmente de políticas públicas capazes de dar-lhes concretude, sendo preciso, portanto, engajamento institucional e um compromisso coletivo para que o acesso à justiça seja universal, adequado e efetivo.

A paz jurídica e a justiça são frutos da estabilização das relações sociais pelo direito, por meio da máxima efetivação possível dos direitos fundamentais. A concretização das legítimas expectativas projetadas pelo direito corresponde ao postulado da segurança jurídica, inerente à concepção do Estado Democrático de Direito. Não apenas uma segurança formal, mas uma segurança jurídica material direcionada para a certeza da realização fática das promessas estatais. Nessa linha, compete ao Estado promover diretrizes que valorizem processos aptos a alcançar melhores resultados com a menor utilização de meios de efetivação – o que se aplica, nitidamente, à administração da justiça.

Atento a esse cenário, o CNJ editou a Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020, dispondo sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, com o escopo de estabelecer, para o sexênio 2021-2026, metas alinhadas com a política pública de internalizar, difundir e auxiliar o processo de implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU e de fundamentar, no que couber, os atos normativos e as políticas judiciárias nacionais produzidos pelo CNJ. Nesse diploma normativo, foram definidas metas nacionais do Poder Judiciário como compromissos, realizados anualmente, dos órgãos do Poder Judiciário com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, buscando aprimorar os resultados dos indicadores de desempenho dos macrodesafios, sob monitoramento do CNJ.

Entre os macrodesafios do Judiciário, sob a perspectiva da sociedade, lista-se a garantia dos direitos fundamentais, consistente no desafio de garantir, no plano concreto, os direitos e garantias fundamentais, buscando-se assegurar o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como atenuar as desigualdades sociais, garantir os direitos de minorias e a inclusão e a acessibilidade a todos. Outrossim, entre os macrodesafios na perspectiva de processos internos, encontra-se a prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos, que se referem ao fomento de meios extrajudiciais para prevenção e para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão. Visa estimular a comunidade a resolver seus conflitos sem necessidade de processo judicial, mediante conciliação, mediação e arbitragem. Abrange também parcerias entre os Poderes a fim de evitar potenciais causas judiciais e destravar controvérsias existentes.

Com essa missão, os presidentes ou representantes dos Tribunais do país, reunidos em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2024, durante o 18º Encontro Nacional do Poder Judiciário, aprovaram as Metas Nacionais a serem alcançadas pelo Judiciário Brasileiro em 2025. De acordo com a Resolução nº 325/2020 do CNJ, as metas nacionais 1 e 2 compõem obrigatoriamente o monitoramento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, não ocorrendo, assim, sua votação. Encontram-se as seguintes metas nacionais, que interessam ao presente trabalho: meta 1 - julgar mais processos que os distribuídos; meta 2 - julgar processos mais antigos; meta 3 - estimular a conciliação (Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho); e, meta 5 – reduzir a taxa de congestionamento (STJ, TST, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União e dos Estados) (CNJ, 2024b).

Portanto, verifica-se a preocupação do CNJ – por meio de política pública de administração da justiça – em promover a desjudicialização, prevenindo e revertendo processos judiciais e fomentando outros meios adequados de solução de conflitos, inclusive as serventias extrajudiciais. Conquanto, nunca é demais ressaltar que “os meios alternativos não podem ser chamados a responder só porque o Poder Judicial o não faz [sic]” (Afonso, 2004, p. 201).

Nesse sentido, é importante advertir que os meios integrados de tratamento de conflitos não são a “solução mágica” para a eliminação ou a solução de todos os problemas envolvendo a crise da justiça. Seguramente, as técnicas consensuais, autocompositivas e extrajudiciais de resolução de disputas não são uma invenção desse século, nem sequer uma maneira de “reinventar a roda”, como se o emprego do *alternative dispute resolution* fosse revolucionar integralmente – e necessariamente para melhor – o modelo processual de tratamento de disputas (Franco, 2021, p. 336).

Resgatando as lições colhidas pelo alhures mencionado Projeto Florentino, a tendência de desjudicialização é harmônica com a simplificação do direito sugerida pelo relatório geral do movimento global de acesso à justiça. Se as regras adjetivas, destinadas a efetivar as normas objetivas, são mais compreensíveis e simples, elas naturalmente se tornam mais acessíveis às pessoas comuns. Essa acessibilidade pode ser facilitada pelo intermédio de outros atores do sistema de justiça, que viabilizam reclamação de direitos por vias alternativas ao complexo processo judiciário. Cappelletti e Garth (1988, p. 156) registram que “no contexto do movimento de acesso à justiça, a simplificação também diz respeito à tentativa de tornar mais

fácil que as pessoas satisfaçam as exigências para utilização de determinado remédio jurídico”.

Para que os esforços no sentido de se alcançar uma ordem jurídica justa sejam traduzidos em realidade, através de mecanismos desjudicializados e simplificados, é preciso vencer a resistência tradicional à inovação. As experiências pátrias com a desjudicialização têm demonstrado resultados animadores no atendimento das demandas de muitos que, por longo tempo, não tiveram meios de reivindicar seus direitos. Ademais, casos estrangeiros de sucesso podem inspirar novas reformas no Brasil, mesmo sabendo que uma solução transplantada de uma realidade sociocultural para outra pode operar de forma diversa. Será sempre necessário monitorar a implementação das medidas desjudicializadas, para assegurar que seus resultados sejam e se mantenham úteis à efetivação do acesso amplo à justiça e à pacificação social.

Especialmente quando pensamos nos meios alternativos de resolução de disputas – frutos da terceira onda renovatória do movimento universal de acesso à justiça e um dos pilares do sistema de justiça multiportas –, devemos valorizá-los à luz da necessidade, do problema ou da exigência de que originaram as instituições, processos e regras jurídicas em questão, dentro do objetivo e da filosofia geral do próprio movimento de acesso à justiça (Cappelletti, 1994). Com essa premissa, o foco do movimento de desjudicialização, pelo incentivo de meios alternativos de solução de conflitos, no sistema multiportas, deve ser a própria justiça, o acesso e os meios para efetivá-la adequadamente.

Os tribunais devem atuar como centros multiportas de gestão de conflitos, mas não podem realizar o confisco dos conflitos sociais. É preciso desjudicializar. Para tanto, torna-se fundamental que a oferta de vias extrajudiciais de prevenção e solução de conflitos seja ampliada, inclusive com incentivo estatal (Goretti, 2024, p. 305).

Não se pode perder de vista a sempre atual advertência feita por Cappelletti no sentido de que os métodos alternativos de solução de conflitos não devem ser implementados apenas para corrigir as mazelas e crises da tradicional jurisdição estatal, sob o risco de – a par de poderem as partes contentar-se com um determinado acordo – a prática de acordos acabar por evitar que se obtenha uma norma técnica destinada a proteger toda uma classe de pessoas.

Mas, embora a conciliação se destine, principalmente, a reduzir o congestionamento do judiciário, devemos certificar-nos de que os resultados representam verdadeiros êxitos, não apenas remédios para problemas do judiciário, que poderiam ter outras soluções (Cappelletti; Garth, 1988, p. 87).

Não há dúvidas de que o reconhecimento de novos direitos e a conscientização dos indivíduos sobre como exercê-los e exigí-los, somados à amenização dos obstáculos ao acesso à justiça, resultam em uma enorme pressão sobre o sistema judiciário. Conquanto, não se pode admitir que essa pressão, no sentido de reduzir a carga sobre o Poder Judiciário e de encontrar procedimentos desjudicializados mais baratos e simples, venha subverter os fundamentos de um procedimento justo (Cappelletti; Garth, 1988, p.164).

A pacificação mediante a solução de conflitos é o escopo magno da jurisdição; é um escopo social que se relaciona com o resultado do exercício da jurisdição perante a sociedade e sobre a vida gregária de seus membros e com a felicidade pessoal de cada um. (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 46). Os obstáculos ao cumprimento do escopo social representam a crise de administração da justiça, expressão utilizada por Santos (2005, p. 165) para representar o fenômeno compreendido como colapso do Judiciário de países que enfrentam obstáculos à efetivação do direito de acesso à justiça no âmbito do Poder Judiciário.

Problemas estruturais e sistêmicos do Judiciário brasileiro geram frustração nas expectativas criadas sobre a prestação de uma tutela jurisdicional satisfatória pelo Estado. A falta de acesso diversificado à justiça, o excesso de processos e a morosidade na solução dos litígios agravam essa crise. Na avaliação de Peixoto, o protagonismo judicial decorrente do modelo constitucional brasileiro traz, como consequência, “um elevado incremento na judicialização de conflitos, a qual, por seu turno, acarreta o excesso de litigiosidade e a sobrecarga dos tribunais, que são os principais sintomas da crise do Poder Judiciário” (Peixoto, 2025, p. 49).

De fato, o Poder Judiciário brasileiro não vem conseguindo realizar adequadamente os princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo. Os sinais de fadiga – de verdadeiro colapso – do nosso sistema judiciário são demonstrados pelos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O CNJ publica anualmente o Relatório Justiça em Números que serve de principal fonte das estatísticas judiciárias oficiais, contendo as informações relativas às despesas, às arrecadações de receitas, ao pessoal, ao acesso à justiça e a uma vasta gama de indicadores processuais, com variáveis que mensuram o nível de desempenho, de informatização, de produtividade, o tamanho do acervo, tempos de tramitação e outros dados empiricamente obtidos. Este diagnóstico visa fornecer transparência, publicidade e integridade, possibilitando a governança democrática e participativa. Em conjunto com o Painel de Estatísticas, o Relatório Justiça em Números consolida-se como um marco de autoavaliação constante, fornecendo uma visão detalhada do Poder Judiciário brasileiro.

O referido Anuário é elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), sob a supervisão do CNJ, e apresenta informações detalhadas por tribunal e por segmento de justiça, além de uma série histórica de 15 anos, abrangendo o período de 2009 a 2023. As informações disponibilizadas mantêm o histórico de consolidar dados dos 91 tribunais brasileiros, excluídos o Supremo Tribunal Federal (STF) e o CNJ, que possuem estatísticas à parte. Assim, o Relatório Justiça em Números e o Painel de Estatística do CNJ incluem: os 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs); os 6 Tribunais Regionais Federais (TRFs); os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os 3 Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs); o Superior Tribunal de Justiça (STJ); o Tribunal Superior do Trabalho (TST); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM).

A 21ª edição do Relatório, lançada em 2024, que trata do ano-base 2023 e serviu de fonte para esta pesquisa (CNJ, 2024a).

Em termos de Contingente de Profissionais e Estrutura, o sistema judiciário brasileiro é robusto, contando com um total de 446.534 profissionais em 2023, incluindo magistrados, servidores, terceirizados e estagiários. Esse número, por exemplo, é maior do que a população das capitais de cinco estados brasileiros: Macapá (Amapá), Boa Vista (Roraima), Rio Branco (Acre), Vitória (Espírito Santo) e Palmas (Tocantins). A estrutura física compreende 15.646 unidades judiciárias em todo o país, sendo que 12.735 delas são especializadas ou de competência exclusiva e 2.098 são juízos únicos.

No que diz respeito às Despesas e Arrecadações, as despesas totais do Poder Judiciário em 2023 atingiram R\$ 132,8 bilhões, um valor que representa 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e 2,38% dos gastos totais da União, estados, Distrito Federal e municípios. Este montante é o maior da série histórica, desconsiderando a inflação, e mostra um crescimento de 9% em relação ao ano anterior. A maior parte dessas despesas, 90,2% (R\$ 119,7 bilhões), é destinada a gastos com pessoal – incluindo remunerações, benefícios, encargos, previdência e indenizações.

Em contrapartida, o Judiciário também gerou R\$ 68,74 bilhões em receitas públicas em 2023, o que corresponde a 52% das despesas totais. Ressalva-se, contudo, que são computados na arrecadação os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas (R\$ 23,7 bilhões, 34,4% da arrecadação); os valores recebidos decorrentes do imposto causa mortis devidos nos inventários/arrolamentos judiciais (R\$ 13,5 bilhões, 19,6%); a atividade de execução fiscal (R\$ 26,2 bilhões, 38,2%); a execução previdenciária (R\$ 4,4 bilhões, 6,3%); a execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (R\$ 8,4 milhões, 0,012%); e as arrecadações de receita de imposto de renda (R\$ 1 bilhão, 1,5%). A Justiça Federal, em particular, é o único ramo que retornou aos cofres públicos um valor superior às suas próprias despesas.

Os indicadores de litigiosidade demonstram que o aumento da produtividade dos magistrados não tem sido suficiente para atender, satisfatoriamente, às necessidades dos jurisdicionados. De acordo com o Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM), cada juiz liquidou, em média, 2.063 processos ao longo de 2023, o que corresponde a 8,6 casos solucionados por dia útil, mesmo desconsiderados os períodos de afastamento e licença. Apesar de representar um crescimento de 6,8% em relação ao ano anterior, esse incremento revela-se insuficiente diante da elevada e persistente taxa de congestionamento processual, evidenciando que o esforço individual dos magistrados, por mais significativo que seja, não consegue reverter a sobrecarga estrutural do sistema judicial brasileiro.

O Poder Judiciário finalizou o ano de 2023 com 83,8 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva, o que representou um acréscimo de 896 mil feitos em relação ao ano anterior (alta de 1,1%). Durante o mesmo período,

ingressaram 35,3 milhões de processos – o maior número da série histórica e 9,4% superior a 2022, o que corresponde a aproximadamente 3 milhões de novas demandas adicionais. Esse aumento foi impulsionado, sobretudo, pela Justiça do Trabalho, que apresentou crescimento de 28,7% no volume de novos casos. Por outro lado, foram baixados 35 milhões de processos, resultado que refletiu um aumento de 6,9% em relação ao ano anterior, com destaque novamente para a Justiça do Trabalho, que registrou o maior incremento proporcional (20,1%).

Ainda assim, a alta produtividade não foi suficiente para conter o crescimento do estoque, revelando que, mesmo diante de um esforço significativo de magistrados e servidores, o fluxo de entrada supera ou praticamente neutraliza os avanços obtidos na resolução. Em termos proporcionais, a cada grupo de mil habitantes, 143 ingressaram com uma ação judicial em 2023, dado que evidencia a intensa litigiosidade da sociedade brasileira e os limites estruturais de resposta do sistema judicial.

O Relatório do CNJ define taxa de congestionamento como o indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução até o final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). A taxa de congestionamento líquida, por sua vez, é calculada retirando do acervo os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório. Quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos.

A taxa de congestionamento do Poder Judiciário como um todo, em 2023, foi de 70,5%. Isso significa que, a cada 100 processos que tramitaram, quase 30 foram baixados no mesmo ano. Embora este seja o segundo melhor resultado em 15 anos, a taxa de congestionamento líquida foi ainda menor, atingindo 64,5%, o menor valor da série histórica. É relevante esclarecer que nem todos os processos que tramitam em um ano estão aptos a serem baixados, em razão da existência de prazos legais, da necessidade de aguardar pagamento de precatórios ou de acordos homologados, entre outras diversas situações jurídicas possíveis. Outrossim, deve-se observar que a alta taxa de congestionamento em execuções penais não reflete ineficiência, pois esses processos permanecem ativos até o cumprimento da pena.

Contudo, mantido o ritmo atual de trabalho e sem o ingresso de novas demandas, seriam necessários aproximadamente 2 anos e 5 meses para que o Poder Judiciário conseguisse zerar o estoque de processos pendentes, segundo o tempo de giro do acervo. Essa média nacional esconde, porém, variações relevantes entre os ramos da Justiça: o prazo estimado seria de 2 anos e 7 meses na Justiça Estadual, de 2 anos e 10 meses na Justiça Federal, de 1 ano e 4 meses na Justiça do Trabalho, de 1 ano e 1 mês na Justiça Militar Estadual e de 1 ano e 2 meses nos Tribunais Superiores.

Paralelamente, o avanço da informatização é dominante: em 2023, 99,6% dos processos novos foram eletrônicos, o que reduz significativamente a expectativa do tempo médio de tramitação, estimado em 3 anos e 5 meses, quase um terço do tempo exigido para os processos físicos, que alcançaram 12 anos e 4 meses. Esses dados demonstram que a digitalização vem trazendo ganhos expressivos de eficiência, mas que, isoladamente, não é suficiente para resolver a crise de volume e de morosidade que caracteriza o Judiciário brasileiro.

O Relatório revela que as execuções fiscais são um fator crítico para a morosidade, apresentando uma taxa de congestionamento de 87,8%, representando aproximadamente 31% do total de casos pendentes e 59% das execuções pendentes. A exclusão desses processos faria com que a taxa global de congestionamento do Judiciário caísse de 70,5% para 64,7%. A taxa de congestionamento na fase de execução geralmente supera a da fase de conhecimento, sendo 80,6% na execução e 64,8% no conhecimento.

Sem dúvida, a problemática das execuções fiscais é apontada como o principal gargalo do Judiciário, agravado pelo fato de que processos de execução fiscal chegam à justiça fundamentados em títulos de dívidas antigas ou após tentativas administrativas frustradas, ineficientes ou inadequadas de recuperação do crédito tributário, e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação. O tempo de giro do acervo desses processos de execução fiscal é de 7 anos e 2 meses, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo existente.

No caso das varas exclusivas de execução fiscal, a taxa de congestionamento está no mesmo patamar das varas cumulativas e da taxa geral de execução fiscal do Poder

Judiciário. Isso sugere que esse tipo de especialização não parece contribuir para a redução do congestionamento ocasionado pelo contencioso fiscal no Brasil, de modo que a criação de varas exclusivas nem sempre se traduz em maior eficiência do Judiciário.

O documento também adota o Índice de Atendimento à Demanda (IAD) como indicador que reflete a capacidade das unidades judiciárias de dar vazão ao volume de casos ingressados. Espera-se que o IAD permaneça sempre acima de 100%, a fim de evitar o aumento de acervo. O IAD do Judiciário foi de 99,2% em 2023; ou seja, a quantidade de processos baixados no ano correspondeu a 99,2% do número de novos casos que ingressaram no mesmo período. Como este valor ficou abaixo do patamar mínimo desejável, contribuiu para o aumento de 896 mil processos no estoque. Na Justiça Federal, na Justiça do Trabalho e nos Tribunais Superiores, os índices também ficaram abaixo do patamar mínimo desejável.

A política de conciliação, estabelecida como permanente pelo CNJ desde 2006, não vem apresentando evolução significativa. Em 2023, apenas 12,1% dos processos foram solucionados por meio de conciliação, valor similar aos anos anteriores. Embora haja um crescimento na conciliação na fase de execução - que aumentou de 3,5% para 9,1% nos últimos oito anos - a taxa na fase de conhecimento foi de 17,8%, ligeiramente abaixo da registrada em 2022. O desempenho da solução autocompositiva em processos de execução possivelmente decorre de incentivos do CNJ, como a Recomendação nº 120, de 28 de outubro de 2021, que prioriza, sempre que possível, a solução consensual da controvérsia, estimulando a negociação, a conciliação, a mediação ou a transação tributária, extensível à seara extrajudicial. Outra medida de incentivo é a Resolução do CNJ nº 358, de 2 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário, determinando que os tribunais nacionais disponibilizem sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e da mediação.

Watanabe (2019, p. 81) assinala que a crise do Judiciário — caracterizada pela morosidade, pela inefetividade e pela inadequação das decisões — evidencia os limites de um modelo centrado unicamente na aplicação binária da norma aos fatos, reduzindo-os ao critério do “certo” ou “errado”. Tal lógica, segundo o autor, mostra-se inadequada para casos que demandam soluções diferenciadas, em razão tanto da

natureza peculiar do conflito quanto das particularidades, necessidades e condições específicas das pessoas envolvidas.

Esse enfoque se insere na constatação de que os sistemas judiciais contemporâneos têm se mostrado insuficientes para atender à crescente demanda das sociedades modernas, o que provoca morosidade, descrédito e desigualdade na prestação jurisdicional (Álvarez, 2003, p. 31-33). Em sociedades democráticas, a ausência de acesso efetivo à justiça implica injustiça social e mina a legitimidade das próprias instituições. Não se trata, portanto, de garantir apenas a existência formal do direito de acesso, mas de torná-lo materialmente viável, removendo os obstáculos que impedem os cidadãos de exercer seus direitos de modo real e adequado.

Por isso, defendem-se políticas judiciárias inspiradas em uma concepção mais abrangente e plural da administração de conflitos, que amplia o horizonte do acesso à justiça para além do ingresso formal no sistema jurisdicional, qualificando-o como a efetiva possibilidade de tutela adequada. Isso envolve tanto a disponibilidade de vias judiciais quanto a criação e o fortalecimento de mecanismos desjudicializados de resolução de controvérsias, papel que pode ser bem desempenhado pelas serventias extrajudiciais.

As políticas públicas de administração da justiça devem ser capazes de diversificar, descentralizar e tornar mais equitativo o acesso, ampliando o leque de opções de solução de conflitos oferecidas aos cidadãos e promovendo uma justiça mais próxima das necessidades sociais. O ideal é que o processo judicial não seja o primeiro recurso dos indivíduos com interesses contrapostos - local onde se inicia a lide - mas um mecanismo residual, no qual se resolve o litígio formado após a tentativa, sem sucesso, a composição consensual por meios alternativos, quando as peculiaridades do conflito assim o permitirem.

Destarte, além das dimensões da busca de uma decisão justa, do custo e do tempo transcorrido, o sistema de administração da justiça deve preocupar-se também, com as efetivas necessidades da comunidade e do mercado em seu contexto atual. Assim, de acordo com Pedrosa, Trincão e Dias (2001, p. 28), as reformas no sistema de administração da justiça devem ser prudentemente analisadas em três sentidos:

[...] primeiro, se criam uma maior assimetria do sistema judicial e, conseqüentemente, uma maior assimetria da dominação jurídico-política; segundo, se a resolução alternativa de litígios pela mediação, conciliação e arbitragem, não se tornaria repressiva por não ter poder coercitivo para neutralizar as diferenças de poder entre as partes; terceiro, se a resolução alternativa de litígios, nas suas diversas formas, mediação, conciliação e arbitragem, será um mero caminho para retirar sobrecarga dos tribunais ou pode, também, ser um meio de desenvolver e acentuar o acesso ao direito e à justiça.

A crise na administração e no serviço estatal da justiça, evidenciada pela morosidade, pela inefetividade e pela inadequação das decisões, demonstra os limites de um modelo centrado quase exclusivamente na tutela jurisdicional. É nesse contexto que a tendência de desjudicialização se apresenta não como simples válvula de escape estatístico, mas como proposta de reconfiguração do sistema de justiça, orientada por três objetivos essenciais.

O primeiro é diversificar os métodos de prevenção e solução de conflitos, rompendo o hábito da avocação do conflito pelo Estado e reafirmando a jurisdição como última trincheira para as causas cuja natureza recomende a precedência de outras portas. O segundo é promover a gestão adequada de conflitos, reconhecendo sua singularidade e exigindo critérios racionais na escolha da via mais apropriada, de modo a garantir soluções ajustadas às peculiaridades do caso concreto. O terceiro consiste em ampliar as vias ou portas de acesso à justiça, compreendida como direito fundamental que pode ser realizado por múltiplos percursos, judiciais ou extrajudiciais, desde que efetivos, tempestivos e adequados.

Assim, a desjudicialização deve ser entendida como um movimento de aprimoramento estrutural da justiça, cujo foco recai sobre a efetividade do direito fundamental de acesso e na valorização da gestão adequada dos conflitos. Esse redirecionamento abre caminho para a consolidação dos serviços extrajudiciais como meios legítimos e eficazes de prevenção e solução de controvérsias, tema que será examinado na sequência.

3.3 SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS COMO MEIOS ALTERNATIVOS DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Os chamados serviços notariais e de registro foram assim designados pelo *caput* do art. 236 da CF/88. No § 3º desse artigo, foi empregado o termo *serventia*. No art. 103-B, § 4º, inciso III, utilizou-se a expressão *serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro*. Os serviços notariais e de registro são extrajudiciais em contraposição às *serventias do foro judicial*, mencionadas no art. 31 do ADCT da CF/88. São extrajudiciais, porque são *parajudiciárias*, ou seja, atuam à margem do âmbito judicial.

A Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da CF/88, é denominada *Lei dos Cartórios* e também adota a designação de *serventia*. A Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, em seu art. 29, vale-se da palavra *cartório* para se referir à unidade de serviço concernente ao protesto de títulos. Igualmente, a Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, utiliza o termo *cartório* para nominar os registros públicos, da mesma forma que o Código Civil. No Código de Processo Civil também se encontra o uso dos termos *cartório e serventia notarial* ou de registro para designar os serviços extrajudiciais.

Outrossim, o Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, do CNJ, que institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça para o Foro Extrajudicial, emprega fartamente as denominações *cartório, serviço extrajudicial e serventia extrajudicial* para designar as unidades de serviços notariais e de registro. Esse breve apanhado de fontes normativas serve para confirmar que todas essas expressões são sinônimas e podem ser indistintamente utilizadas, sem prejuízo do rigor técnico, para denominar os meios alternativos de prevenção e solução de conflitos abordados neste tópico.

Conforme se buscou demonstrar, o escopo precípua dos mecanismos de acesso à justiça tende a ser buscado, atualmente, na precedência da utilidade que as pessoas, enquanto partes do processo, pretendem obter com a movimentação do sistema, para a atuação concreta de seus direitos subjetivos. Na avaliação de Caponi (2011), “a jurisdição não pode ser concebida apenas como uma função do Estado moderno dirigida à atuação do direito no caso concreto, mas também – e em primeiro lugar – como serviço público orientado à composição das controvérsias segundo a justiça”.

Nessa quadra, a prestação estatal de acesso qualificado à ordem jurídica justa deve se dar por meios que se revelem mais adequados à solução do problema jurídico, de acordo com as particularidades do caso específico. Esses meios apresentam-se como uma opção em relação à tradicional demanda judicial, consoante propõe o esquema de funcionamento do sistema de justiça multiportas. Entretanto, não se quer dizer que os meios alternativos sejam, aprioristicamente, preferíveis à jurisdição estatal, ou que uma determinada porta seja, abstratamente, melhor ou pior do que outro meio de solução de conflito. Como assevera Franco (2021, p. 54), “a adequação específica do método ao conflito é o aspecto primordial a ser analisado”, ou seja, o critério da adequação deve ser o fio condutor do tratamento dispensado ao conflito.

A evolução do papel das serventias extrajudiciais qualifica-as como “sujeitos componentes do sistema brasileiro de justiça multiportas”, tornando-as portas para a solução de problemas jurídicos “com o maior potencial para a ampliação do acesso à justiça e o desenvolvimento de mecanismos cooperativos com o Poder Judiciário” (Didier Jr.; Fernandez, 2024, p. 500). Relembre-se, ainda, que o crescente movimento de desjudicialização não se limita ao uso de técnicas extrajudiciais para encerrar processos judiciais já iniciados; abrange, também, medidas profiláticas que evitam a judicialização. Logo, os serviços extrajudiciais devem ser reconhecidos como meios alternativos de prevenção e solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro.

Dizer que um meio é alternativo à jurisdição na busca da solução de um conflito não quer significar que ele seja um mecanismo juridicamente mais pobre ou inferior à ação judicial. Representa, simplesmente, uma alternativa – daí sua preponderante facultatividade – à desgastada e, por vezes, desacreditada via judiciária. O sentido oposto do adjetivo alternativo remete à ideia de uma via única, obrigatória – qualidade que o conceito atualizado de acesso à justiça não atribui à jurisdição estatal. Portanto, não há nenhuma impropriedade em se utilizar o termo alternativo para se referir às múltiplas portas do sistema de justiça contemporâneo.

A noção de adequação adotada neste trabalho aplica-se à técnica de tratamento do conflito, que perpassa o diagnóstico do problema jurídico, pela escolha consciente do meio e execução competente do método tido por adequado, em razão das peculiaridades do caso concreto. Isso permite justificar a preferência por não empregar a expressão meios adequados de solução de conflitos para qualificar as

portas do sistema de justiça. Refletindo em sentido contrário, rotular, genericamente uma determinada via como meio adequado de solução de conflitos, pode transmitir a falsa ideia de que as demais vias – inclusive o Judiciário – não seriam adequadas. Contudo, a adequação somente é aferível no caso concreto, jamais de maneira perfunctória.

Por isso, compartilha-se do entendimento de que as portas ou vias alternativas e hábeis à gestão adequada do conflito, de acordo com as características particulares do caso concreto, integram-se e interagem, como membros um corpo orgânico maior, que é o próprio sistema de justiça multiportas.

A convivência do processo judicial com as técnicas extrajudiciais se dá por meio de um vínculo de complementaridade (ou de entrelaçamento, ou de coexistência, ou de integração) – e não sob um viés de disputa, concorrência ou de eliminação. (...) Afirmar que o Judiciário é o meio menos adequado para resolver determinado conflito *in concreto* não equivale a atribuí-lo um caráter secundário ou residual *in abstracto*, ou imputá-lo uma pecha de inferioridade, acessoriedade ou subordinação. A análise das particularidades do caso concreto é que definirá qual é o método mais apropriado para a sua solução, isto é, se a via autocompositiva ou heterocompositiva, se a esfera judicial ou extrajudicial, ou se a conjugação de mais de um dos métodos (Franco, 2021, p. 58).

Nesse contexto, destaca-se a vocação dos serviços extrajudiciais, enquanto porta do sistema brasileiro de justiça multiportas, para o fomento à desjudicialização e para a prevenção de litígios e a solução de controvérsias jurídicas, à luz da gestão adequada de conflitos. Navarro (2024, p. 534) é categórica ao afirmar que “a evolução da justiça multiportas passa, necessariamente, pelo relevante papel que as serventias extrajudiciais têm prestado à sociedade”.

A pertinência dos serviços notariais e de registro como instituição componente do sistema brasileiro de justiça multiportas é validada por sua estrutura e por sua função. A análise estrutural dos serviços extrajudiciais concentra-se em seus elementos formais, ou seja, na forma como a instituição é organizada, a partir de um ângulo interno. De forma complementar, a análise funcional foca no seu papel social e nos efeitos que produz em relação aos destinatários dos serviços, isto é, para que servem os serviços notariais e de registro. Na dimensão funcionalista, tem-se em vista a função de promoção de atos desejáveis e de direção social no sentido da consensualidade, da prevenção e da solução de conflitos (Bobbio, 2007).

Estruturalmente, os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa, exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. A outorga da delegação, a investidura e o exercício da atividade notarial e de registro se dão por meio de concurso público de provas e títulos. Após o ingresso na atividade, a pessoa natural exerce os serviços delegados como particular em colaboração com a administração pública (Mello, 2000, p. 224). Os delegatários possuem uma condição especial de agentes estatais em sentido amplo, que exercem em caráter privado, atividade pública, função pública, e cujos atos são fiscalizados pelo Poder Judiciário.

O Poder Público delegante é a unidade da Federação (Estados-membros e Distrito Federal) em que está localizada a serventia. O Estado delegante conserva a titularidade da função pública, a quem o serviço retornará temporariamente, na hipótese de a serventia encontrar-se vaga – até o seu preenchimento por concurso. Estando provida a serventia, o notário ou oficial de registro se torna titular da serventia delegada, sendo de sua responsabilidade exclusiva o gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal.

Os titulares de serviços notariais e de registro são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. Eles são designados como notário ou como tabelião e oficial de registro ou registrador, conforme a natureza do serviço. São notários os tabeliães de notas, de protesto de títulos e de contratos marítimos; são registradores os oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos, civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas, de distribuição e de contratos marítimos.

Os serviços notariais e de registro devem ser criados, reestruturados ou extintos por meio de lei formal de iniciativa do Poder Judiciário. A quantidade de unidades de serviço e sua distribuição por comarcas, municípios e distritos são previstas na lei de organização judiciária de cada unidade federativa, sendo que em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais, cabendo ao respectivo Estado zelar pela capilaridade das serventias nos distritos dos municípios de significativa extensão territorial.

O delegatário é civilmente responsável pelos prejuízos que causar a terceiros, por dolo ou culpa, pessoalmente ou por seus prepostos. Independentemente da responsabilidade civil subjetiva, o delegatário tem responsabilidade administrativa e criminal individualizada. Não obstante, o Estado responde objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

O notário e o registrador estão administrativamente sujeitos ao poder de polícia e regulamentar do Poder Judiciário do Estado delegante e do CNJ. A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro é exercida pelo CNJ e pelo juízo competente definido na órbita estadual e no Distrito Federal, com destaque para o papel de orientação e de disciplina a cargo das Corregedorias Gerais de Justiça. Os delegatários têm o dever funcional de observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente e os atos regulamentares expedidos pelo CNJ. Assim, compete aos Estados-membros, no exercício de sua autonomia administrativa e no desempenho do papel fiscalizador do Poder Judiciário local, inspecionar, ordenar, normatizar e disciplinar a prestação dos serviços notariais e de registro, inclusive com a estipulação de deveres dirigidos aos agentes delegados, relacionados à prestação efetiva e adequada do serviço, com qualidade para a população.

A remuneração pecuniária devida ao notário e ao registrador, pela prática de atos no âmbito de suas respectivas competências, é chamada de emolumentos, cujo valor é fixado por lei dos Estados e do Distrito Federal, devendo levar em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro e corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados. Em razão da fiscalização atribuída constitucionalmente ao Poder Judiciário, o Ente delegante pode instituir, sobre os serviços extrajudiciais, a cobrança de taxa de fiscalização judiciária. Ambos possuem natureza jurídica tributária de taxa: os emolumentos, pela utilização de serviço público específico e divisível, e a taxa judiciária, em razão do exercício do poder de polícia. Além disso, vem sendo admitido o repasse legal de parcela dos emolumentos extrajudiciais ou instituição de novas taxas de fiscalização a favor de fundos mantidos pelas instituições integrantes do Sistema de Justiça, como os Ministérios Públicos, as Procuradorias dos Estados e as Defensorias Públicas.

Outrossim, a legislação competente contempla várias hipóteses de isenção e postergação dos emolumentos cartorários e acréscimos legais, notadamente situações de especial interesse público ou em prol de pessoas hipossuficientes.

O Supremo Tribunal Federal bem delimitou a estrutura jurídica das serventias extrajudiciais, destacando sua esfera de atuação no campo da consensualidade, em acórdão paradigmático:

Regime jurídico dos serviços notariais e de registro: a) trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Traspassada, não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos; b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; d) para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; e) são atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito; f) as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal (ADI 3151, Relator: Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2005, DJ 28/04/2006).

Funcionalmente, os serviços extrajudiciais destinam-se a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, devendo ser prestados de modo eficiente e adequado, em local de fácil acesso ao público. A função de promover a segurança jurídica corresponde, na realidade social, a estimular e contribuir para a prevenção e a solução consensual de conflitos. Trata-se de uma intervenção diretiva no sentido de dar conformação legal à vontade das partes e conferir higidez jurídica aos atos e negócios jurídicos formalizados, com presunção de veracidade.

Essa abordagem revela o papel dos serviços notariais na entrega do direito substancial assegurado pelo Estado Democrático de Direito ao cidadão, ou seja, na efetivação da segurança jurídica material. Ao cabo, as serventias extrajudiciais atuam na proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, especialmente na tutela das liberdades individuais e na confiança depositada em seus atos. Assim, ao promoverem a segurança jurídica, as serventias extrajudiciais promovem de maneira indissociável a justiça material, pelo viés axiológico. De acordo com Assis (2013, p. 36),

[...] não basta, no Estado Democrático de Direito a segurança de “qualquer direito”, mas, sim, do Direito que se coaduna com os ideais desse Estado, o que conduz a uma concepção material de segurança jurídica, compreendida como segurança do direito. Em suma, a segurança jurídica deve se assegurar, no âmbito do Estado Democrático de Direito, à realização dos valores consubstanciados por esse Estado e, conseqüentemente, a justiça material.

A segurança jurídica é a finalidade dos registros públicos e representa uma garantia do indivíduo, consagrada no preâmbulo e no *caput* do art. 5º da CF/88, sendo promovida pelos serviços notariais e de registro em duas vertentes: a segurança jurídica estática, consistente na estabilidade política do domínio ou certeza jurídica das relações constituídas; e a segurança jurídica dinâmica, que é a decorrência econômica da primeira, ou seja, a fluidez e o tráfego negocial dos direitos (Ferri, 2023, p. 76).

De acordo com Dip (2012a, p. 22-23):

A segurança jurídica é uma condição da justiça – *præter justitiam, sed pro iustitia* –, e ela também, a exemplo da justiça, interessa ao bem comum político. Não surpreende, desse modo, que, reconhecida a segurança jurídica como algo *essencial* à vida política – um seu *princípio*, dirá Gomes Canotilho, para quem “o indivíduo tem o direito de poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos por essas mesmas normas”, um seu valor, assim o afirmou Paul Roubier – “...nous avons reconnu l’existence d’une première valeur, qui est la sécurité juridique” –, a segurança se reconheça como um *direito fundamental*.

Destarte, o direito deve ser seguro e o direito seguro é o direito efetivo. No âmbito do Estado Democrático de Direito, isso significa assegurar os direitos fundamentais da pessoa humana. Busca-se, pois, uma segurança de realização, ou seja, que o ordenamento funcionará e que as normas serão observadas e cumpridas, sem

distorções nem arbitrariedades. Ademais, ressalta-se a necessidade de que os mecanismos de consagração do acesso à justiça sejam efetivos, além de tempestivos e adequados. De fato, há uma estreita relação entre a segurança de realização e a eficácia do direito (Assis, 2013, p. 56). A plena concretização de direitos se relaciona, portanto, com a segurança jurídica material, estática e dinâmica, ínsitas às atividades notarial e de registro.

O traço distintivo entre notários e registradores é, basicamente, que os tabeliães se dedicam à constatação de fatos perceptíveis por seus próprios sentidos e à recepção de manifestações volitivas das partes, deduzindo-as a termo pela redação e criação dos instrumentos adequados, enquanto os oficiais de registro estão voltados a inscrever nos livros da serventia os títulos, os documentos, os fatos e atos juridicamente relevantes e já existentes, previstos em lei, e a dar publicidade à sua nova situação jurídica declarada ou constituída pelo lançamento registrário.

Decerto, as serventias extrajudiciais atuam na profilaxia jurídica, “eliminando ou reduzindo a possibilidade de infestação de germes de demandas futuras nos negócios jurídicos” (Rodrigues, 2014, p. 220). De acordo com a explanação de Brandelli (1998, p. 129-130) acerca da cautelaridade da função notarial:

A função do notário é essencialmente um mister de prudência, e o é mais acentuadamente que a de outros operadores do Direito, justamente por este sentido cautelar que a rege. [...] A função notarial atua na esfera da realização voluntária do Direito, prevenindo litígios, evitando-os, sendo por isso, importante instrumento de pacificação social.

Os notários e registradores atuam com imparcialidade e equidistância em relação aos usuários dos serviços extrajudiciais. Praticam atividade jurifuncional vinculada à legalidade e exercida conforme o prudente arbítrio do delegatário na determinação do direito, no exame dos títulos submetidos registro e na qualificação dos atos e negócios jurídicos a que devam ou queiram as partes dar forma legal ou autenticidade. Os tabeliães e oficiais de registro possuem o dever funcional de atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza e de guardar sigilo sobre a documentação e os assuntos de natureza reservada de que tenham conhecimento em razão do exercício da sua profissão.

Os notários e registradores costumam ser conhecidos e gozar da confiança das pessoas da comunidade em que atuam. Dados de uma pesquisa realizada a pedido

da Associação dos Notários e Registradores do Brasil realizada pelo Instituto Datafolha em 2022, com 944 entrevistas em grandes capitais brasileiras, revelam que 76% dos pesquisados consideram os cartórios as instituições mais confiáveis do Brasil, posicionando-os em primeiro lugar nos quesitos confiança, importância e qualidade dos serviços, à frente de outros 14 órgãos públicos e privados (ANOREG, 2024, p. 27). Esse elemento facilita a realização de negócios em uma era em que as pessoas convivem com desconfiança, revelando uma faceta da contribuição econômica proporcionada pelas serventias extrajudiciais.

Os delegatários, desse modo, são agentes de uma justiça preventiva. Nesse sentido, Carnelutti (2011, p. 147) leciona que quanto mais notários, menos juízes; quanto mais conselhos do notário, quanto mais consciência do notário, quanto mais cultura do notário, menor a possibilidade de lides; e quanto menor a possibilidade de lides, menos a necessidade de juízes. Em outras palavras: “antes da doença, a higiene profilática” (Campilongo, 2014, p. 21). É possível, pois, afirmar que a natureza dos serviços extrajudiciais apresenta algumas semelhanças com a jurisdição voluntária, em especial pelo viés da administração pública dos direitos privados, dentro de uma categoria genérica de atos de tutela administrativa que o Estado exerce sobre interesses privados.

Como uma tendência, mesmo que ainda não predominante, que aponta para o sentido de uma redução da função específica do direito como instrumento de reparação jurídica e controle social, Bobbio (2007, p. 35) aponta o que ele denomina “controle antecipado”, ou seja, o deslocamento da intervenção premonitória ou reação social para momento antecedente ao evento não desejado, evitando-se, assim, remediar – como justiça curativa – o comportamento indesejado posteriormente.

Quando falo aqui de um provável deslocamento da repressão à prevenção da política social das sociedades tecnologicamente avançadas, refiro-me a um fenômeno muitíssimo mais complexo e relevante, isto é, à tendência de utilizar os conhecimentos cada vez mais adequados que as ciências sociais estão à altura de nos fornecer sobre as motivações do comportamento desviante e sobre as condições que o tornam possível com o objetivo não de recorrer às reparações quando ele já houver sido praticado, mas de impedir que ocorra (Bobbio, 2007, p. 36).

Como já visto, a busca de meios mais adequados para solução de conflitos, conforme recomendar a natureza da controvérsia e o perfil das partes envolvidas em determinado caso concreto, não retira a importância do papel permanente da

jurisdição estatal clássica na efetivação e no desenvolvimento dos direitos consagrados pelo Estado Democrático de Direito. Porém, em razão das peculiaridades de um caso concreto, o sistema judiciário regular pode se tornar pouco adequado para prover e tornar efetivos os direitos das pessoas comuns.

O esforço de construir sociedades mais justas e igualitárias e de tentar fazer valer os direitos dos cidadãos menos favorecidos fortalece a adoção de reformas processuais direcionadas a desviar casos do Judiciário, norteadas pela especialização. A tendência, então, é o desvio especializado para meios alternativos que se mostrem mais adequados ao sentimento de justiça e de satisfação dos indivíduos em conflito, criando-se ambientes propícios à conciliação, estimulada pela informalidade, sinceridade e honestidade, bem como vias efetivas por meio das quais as pessoas relativamente fracas possam reivindicar seus direitos.

Segundo Cappelletti e Garth, o desvio é um método essencial para franquear o acesso às pessoas comuns, particularmente quando os indivíduos não perdem completamente seu direito de comparecer perante os tribunais. Os autores do relatório do Projeto Florentino alertam que “devemos, no entanto, ser cautelosos para que o objetivo de evitar o congestionamento não afaste causas que, de fato, *devam* ser julgadas pelos tribunais” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 92). Com esse cuidado, pode-se dizer que o protesto extrajudicial alcança essas pessoas e pode atrair suas demandas pecuniárias com certo grau de especialidade, colaborando para que desfrutem de seu direito substantivo, sem inviabilizar a tutela oferecida pelo Judiciário.

Não se questiona que o acesso à justiça precisa englobar procedimentos especiais conducentes à proteção dos direitos das pessoas comuns, para além do processo judicial ordinário. Seguindo essa lógica, o protesto se amolda a um sistema de justiça multifacetado preocupado com a justiça social, porquanto “um sistema destinado a servir às pessoas comuns, tanto como autores, quanto como réus, deve ser caracterizado pelos baixos custos, informalidade e rapidez, por julgadores ativos e pela utilização de conhecimentos técnicos, bem como jurídicos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 93-94).

A capilaridade e a proximidade dos cartórios com o povo tornam o serviço extrajudicial de protesto mais atraente para o indivíduo comum que busca a gestão adequada de

conflitos pecuniários, em comparação com o fórum judicial, não apenas do ponto de vista econômico, mas também logístico e psicológico. As pessoas simples acabam se sentindo mais à vontade, acolhidas e confiantes para utilizar os serviços extrajudiciais, ao passo que se sentem inibidas de procurar as estruturas judiciárias, que, por vezes, ostentam uma arquitetura hostil e espaços que expressam a disparidade das posições de poder. A acessibilidade física também é uma questão de acesso à justiça.

O tratamento mais informal e humanizado dispensado pelas serventias extrajudiciais aos usuários, a agilidade na qualificação jurídica das situações apresentadas aos delegatários, a proporção dos emolumentos em relação ao conteúdo econômico do negócio, o ofício notarial de intervir nos atos e negócios aos quais as partes queiram ou devam dar forma legal ou autenticidade, as gestões e diligências convenientes ao preparo dos atos cartorários, a organização técnica dos serviços postos à disposição da população, a imparcialidade e a equalização das partes inexperientes formam um conjunto de características próprias do sistema alternativo de justiça destacado pelo Projeto Florentino, destinado a servir o cidadão comum. Infere-se, assim, que as serventias extrajudiciais podem efetivamente contribuir para que os direitos sejam transportados dos códigos e atos normativos para o mundo real.

A experiência prática tem demonstrado o potencial de realização de direitos diretamente nas serventias extrajudiciais. Entre os procedimentos desjudicializados passíveis de serem praticados por essa importante porta do sistema brasileiro de justiça multiportas, destacam-se, mais recentemente: a retificação de área e perímetro de imóveis; a usucapião de bens móveis e imóveis; adjudicação compulsória de imóveis objeto de promessa de compra e venda; o cancelamento do registro do compromisso de compra e venda de imóvel inadimplido; a constituição em mora do devedor fiduciante e a consolidação da propriedade fiduciária sobre imóveis; a execução extrajudicial na alienação fiduciária de bem móvel, incluindo a busca e apreensão extrajudicial do bem; a execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca; o inventário, o divórcio e a dissolução de união estável, consensuais, com ou sem partilha de bens; a retificação do nome, que inclui prenome e sobrenome; alteração do sexo no registro civil, independente de cirurgia de redesignação; a habilitação de casamento sem homologação judicial; o reconhecimento de filiação, inclusive a socioafetiva; extração de cartas de sentença notariais; certificação

eletrônica e alteração de regime de bens na união estável; o apostilamento; o protesto de alimentos e de outras decisões judiciais transitadas em julgado; a homologação do penhor legal (Goretti; Aurich; Vieira, 2024, p. 135); a certificação do implemento ou da frustração de condições e outros elementos negociais; a intermediação da transferência de valores destinados ao pagamento do preço ou de valores conexos de negócios jurídicos, por meio de conta notarial vinculada; comunicações notariais da existência de negociação em curso e de escrituras de cessão de precatórios ou de crédito reconhecido em sentença transitada; por fim, a possibilidade de o tabelião de notas atuar como mediador, conciliador ou árbitro.

No âmbito das medidas executivas, a jurisprudência pátria tem consolidado o entendimento de que a execução extrajudicial se mostra compatível com as garantias constitucionais, não havendo afronta aos princípios da inafastabilidade da jurisdição, do acesso à justiça ou do juiz natural (STF, ADI 7600, Rel.: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 01/07/2025, DJe public. 15/09/2025). Isso porque permanece assegurada às partes a qualquer tempo, a possibilidade de submeterem à apreciação judicial o controle de legalidade do procedimento executório. Do mesmo modo, afasta-se a alegação de violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a executoriedade conferida a determinados contratos pelo procedimento extrajudicial encontra-se devidamente regulamentada em lei específica, não se tratando, portanto, de um procedimento aleatório, arbitrário ou conduzido de forma unilateral pelo credor (STF, Tema 982, RE 860.631, rel. Min. Luiz Fux, j. 26/10/2023, DJe public. 14/02/2024).

Avaliando a função social dos serviços extrajudiciais, pelas lentes da análise econômica do direito, e seus efeitos positivos para o funcionamento dos mercados e do próprio sistema jurídico em sociedades complexas, pluralistas e democráticas, Campilongo (2014, p. 160) destaca a relevância do notariado como instância produtora de direito:

A legislação opera em elevado grau de abstração e distanciamento das situações reais e concretas. A jurisdição ordinária atua mais em situações conflitivas. O notariado, ao reverso, está na linha de frente das pressões econômicas e sociais e, por isso, deve responder de forma imediata, próxima, cooperativa, consensual e reflexiva. Isso reforça sua eficiência econômica e sua identificação com as estruturas de confiança. Mas é na posição de intermediário, na atividade de aconselhamento, no papel de mediador

imparcial e equitativo entre as partes que o sistema notarial pode atuar como polo criador do direito.

A estratégia de desjudicialização por meio dos serviços extrajudiciais tem se mostrado eficaz em reduzir a burocracia, acelerar processos e gerar significativa economia para o Estado e para os cidadãos. A alta confiança e aprovação da população, aliadas ao avanço da digitalização e à contribuição ativa em áreas como o combate à lavagem de dinheiro, a arrecadação tributária, a prevenção e a solução de conflitos, solidificam a imagem dos cartórios como instituições essenciais para a cidadania, a segurança jurídica e o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Nesse contexto, a consolidação dos serviços extrajudiciais como meios alternativos de prevenção e solução de conflitos revela um movimento alinhado ao fenômeno da desjudicialização, expressando uma nova racionalidade no tratamento dos conflitos, baseada na busca da adequação, da eficiência e da efetividade. O sistema multiportas, ao reconhecer a pluralidade de mecanismos aptos à realização da justiça, confere aos notários e registradores novas funções que vão além da atividade cartorária tradicional, atribuindo-lhes um papel ativo na concretização de direitos e na pacificação social.

Entre essas funções, destaca-se a do tabelionato de protesto, cuja atuação na esfera dos conflitos pecuniários se mostra referencial: ao conferir publicidade e efeito executivo às relações creditícias, o protesto viabiliza soluções que reduzem a litigiosidade, promovem a circulação de riquezas e fortalecem a confiança nas relações econômicas. Dessa forma, o estudo da gestão de conflitos pecuniários pelo tabelionato de protesto permitirá demonstrar como essa atividade extrajudicial se insere no ideal de acesso à justiça em sua acepção mais ampla, funcionando como porta legítima e efetiva dentro do sistema de justiça multiportas.

4 A GESTÃO DE CONFLITOS PECUNIÁRIOS PELO TABELIONATO DE PROTESTO COMO FORMA DE ACESSO À JUSTIÇA

O tabelionato de protesto se apresenta como uma alternativa prática e acessível para a gestão adequada de conflitos pecuniários, oferecendo ao cidadão um caminho rápido, seguro e menos oneroso para proteger seus direitos e buscar soluções efetivas fora do Judiciário. Neste capítulo, pretende-se demonstrar as contribuições atuais e potenciais dessa serventia, enquanto porta ou unidade de serviço que compõe o sistema de justiça multiportas, para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no Brasil.

Para a prestação eficiente da justiça como serviço, é necessário ao gestor do conflito identificar, na triagem jurídica, o método, via ou instituição mais adequados para a solução de um dado caso ou situação concreta. O sentimento de que o ordenamento é capaz de proteger e entregar as promessas estatais de direitos depende da resolutividade dos instrumentos ou mecanismos utilizados para buscar a pacificação social, o que os torna efetivos. Além disso, a concretização da justiça precisa ser tempestiva, ou seja, o bem jurídico tutelado precisa ser usufruído, realisticamente, pelo seu titular dentro de um espaço de tempo que mantenha a sua utilidade. Outrossim, os custos para tornar efetivos os direitos declarados aos indivíduos não podem ser proibitivos para as pessoas comuns, que precisam buscar meios adequados de fazê-los valer.

A partir dessa constatação, torna-se inquestionável a importância do correto desenvolvimento da etapa de escolha do método adequado para a gestão do conflito. Nesse aspecto, analisando o papel das serventias extrajudiciais, Goretti (2019, p. 94) defende que

[...] a utilização de uma serventia extrajudicial é considerada adequada quando: a) houver possibilidade de diálogo entre as partes que integram a relação conflituosa; b) o processamento cartorário do conflito proporcionar maior segurança jurídica às partes; e, c) o conflito puder ser administrado pela via de um cartório extrajudicial.

Nesse contexto, a adequação dos tabelionatos e registros públicos é confirmada por serem um espaço que favorece o entendimento pelo diálogo e pela segurança jurídica

proporcionada aos usuários dos serviços extrajudiciais e para terceiros na determinação de direitos e interesses que, por sua natureza, permitem transação.

De fato, dados publicados pela ANOREG (2024, p. 4), no relatório denominado Cartórios em Números, demonstram os atributos de celeridade e de economia dos serviços extrajudiciais, destacando que a desjudicialização vem tornando-os protagonistas na melhoria da qualidade da justiça e no acesso da população à resolução de problemas cotidianos, que muitas vezes não demandam a lide jurisdicional. Nesse movimento de desjudicialização, existem mais de 12.512 unidades extrajudiciais que contribuem para desafogar o Judiciário, trazer economia para ao erário público e proporcionar maior eficiência, agilidade e simplicidade nos atos para o cidadão brasileiro. Destacam-se, ainda, a crescente informatização dos serviços cartorários e a oferta de plataformas eletrônicas para diversos atos e consultas, aumentando as vias de acesso.

No que concerne aos conflitos pecuniários, ou seja, a relações creditícias inadimplidas, o tabelionato de protesto se apresenta, sem dúvida, como um meio alternativo e adequado para se buscar a efetivação do direito reconhecido e violado. Para a compreensão do relevante papel do serviço extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívida como forma de acesso à justiça, é necessário ter em mente que: i) não basta o Estado proclamar direitos, sendo necessário disponibilizar mecanismos de efetivação desses direitos; ii) o legislador procede ao reconhecimento de direitos por positivação, pela edição de atos-regra; iii) o magistrado procede ao reconhecimento de direitos por declaração, por decisão proferida em processo judicial; iv) a efetivação do direito reconhecido pode ocorrer por ato judicial ou extrajudicial de satisfação; e, v) o serviço extrajudicial de protesto pode funcionar como via alternativa conducente ao acesso à justiça, para dar efetividade a direitos creditícios inadimplidos.

No ponto, cumpre destacar que, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, as obrigações específicas, quando não cumpridas *in natura*, são convertidas em indenização por perdas e danos, que, ao final, significam obrigação de pagar quantia certa em dinheiro. As obrigações de dar coisa certa, de dar coisa incerta, de fazer ou de não fazer, as obrigações administrativas, tributárias, principais ou acessórias, bem como a responsabilidade civil, contratual, aquiliana ou *ex delicto*, convertem-se,

quando inadimplidas, ou se expressam, desde a origem, em pecúnia. Enfim, quase tudo se resolve em dinheiro. De acordo com o art. 389 do Código Civil, não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros, atualização monetária e honorários advocatícios. Outrossim, conforme o art. 789 do Código de Processo Civil, o devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei.

Em regra, as dívidas em dinheiro devem ser pagas no vencimento, em moeda corrente e pelo valor nominal da obrigação. A fragilidade do sistema jurídico está em efetivar o direito, ou seja, em tornar realidade a entrega do dinheiro pelo devedor ao credor, independentemente da origem da obrigação líquida, certa e exigível. Desse modo, o protesto extrajudicial pode contribuir para o acesso à justiça na medida em que tem o potencial de promover o pagamento de prestações pecuniárias inadimplidas, de maneira célere e eficiente, reduzindo, ademais, a carga de ações de execução e de cumprimento de sentença sobre o Judiciário.

Considerando o processo trifásico percorrido no desenvolvimento da atividade de gestão adequada de conflitos (Goretti, 2019, p. 55) – tratada em capítulo anterior deste trabalho –, infere-se, na perspectiva do tabelionato de protesto, quanto à gestão de conflitos pecuniários, que:

- a) Na primeira etapa, de diagnóstico do conflito, a análise dos elementos fático-jurídicos e dos sujeitos que protagonizam a relação conflituosa revela que o objeto do conflito é uma relação creditícia não satisfeita. Ou seja, o conflito é representado por um vínculo obrigacional em pecúnia entre credor(es) e devedor(es), originado em títulos ou documentos de dívida convencionais, judiciais ou legais, e que não foi adimplido a tempo e modo. A posição jurídica das partes é identificada pela desejável extinção da obrigação pendente, o que normalmente se realiza pelo pagamento em dinheiro da quantia determinada. As especificidades do caso concreto – tais como a natureza da causa jurídica subjacente à dívida, o decurso de prazo prescricional, a capacidade de solvência e o lastro patrimonial do devedor, o tempo transcorrido desde o vencimento da dívida, as necessidades imediatas e pessoais do credor quanto ao valor devido, a existência de coobrigados pela dívida, a eficácia executiva do título, o volume de atividades comerciais do devedor, etc. – favorecem uma

abordagem mais precisa quanto ao real interesse das partes conflituosas, pois essas circunstâncias podem afetar, enfraquecendo ou reforçando, as condições e os recursos disponíveis para tentar tornar efetivo o direito creditício violado.

- b) A segunda etapa, de escolha do método, com a aplicação racional de critérios objetivos de orientação, revela que o protesto extrajudicial tem maior chance de ser a técnica mais adequada na recuperação de créditos inadimplidos, de acordo com as particularidades do caso concreto citadas na letra anterior, especialmente quando executado logo após o vencimento da dívida, independentemente de seu valor, e quando o devedor precisa da confiança do mercado para a continuidade de suas relações negociais.
- c) Por fim, a terceira etapa, de execução do método, mostra que a competência profissional do tabelião de protesto para desenvolver tecnicamente o procedimento extrajudicial escolhido, somada à rigorosa fiscalização exercida pelo Poder Judiciário e à regulação normativa da atividade, validam o serviço do tabelionato de protesto como meio adequado de solução de conflitos pecuniários.

Nessa quadra, os cartórios de protesto funcionam como mais um caminho para o acesso à justiça, ou mais uma porta de um sistema de justiça multiportas, que engloba múltiplos órgãos, instituições e atores, que se dedicam ao desenvolvimento de atividades de prevenção e solução de conflitos (Cazelli; Goretti, 2024, p. 239).

O reconhecimento de que a gestão de conflitos pecuniários pelo tabelionato de protesto constitui forma adequada de acesso à justiça faz recordar o destaque de Cappelletti (1994) sobre a importância dos meios alternativos de solução de conflitos:

É nosso dever contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil; entre essas necessidades estão seguramente as de desenvolver alternativas aos métodos e remédios, tradicionais, sempre que sejam demasiado caros, lentos e inacessíveis ao povo; daí o dever de encontrar alternativas capazes de melhor atender às urgentes demandas de um tempo de transformações sociais em ritmo de velocidade sem precedente.

Assim, ao reconhecer o tabelionato de protesto como instrumento de efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, evidencia-se que sua relevância não se restringe à função formal de certificação da inadimplência, mas se projeta como

mecanismo eficiente de prevenção e solução de conflitos pecuniários. Esse enquadramento, além de reforçar o caráter multifuncional do sistema de justiça multiportas, confirma a pertinência da utilização do protesto como meio adequado de tutela creditícia, marcado pela celeridade, economicidade e segurança jurídica. Para compreender de maneira mais aprofundada essa contribuição, cumpre examinar, em sequência, as características próprias das serventias de protesto, o fluxo do crédito que nelas se desenvolve, os resultados práticos advindos de sua atuação no contexto da pacificação social e sua potencialidade na crescente tendência de desjudicialização.

4.1 CARACTERÍSTICAS DA SERVENTIA EXTRAJUDICIAL DE PROTESTO DE TÍTULOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DÍVIDA

É possível conceituar o protesto como ato público, oficial, solene, extrajudicial, em regra insubstituível, formalizado por tabelião dotado de fé pública, por delegação do Poder Público, que goza de presunção legal de validade e veracidade, destinando-se a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, bem como produzir efeitos previstos em lei.

Outrossim, deve-se compreender que o serviço de protesto se desenvolve por meio de um procedimento que pode resultar, ou não, na lavratura e no registro de um instrumento notarial. Portanto, o termo protesto pode se referir ao serviço extrajudicial (cartório), à cadeia de etapas do processo pelo qual a atividade é desempenhada sob a responsabilidade do delegatário (sentido amplo) ou ao ato que formaliza a manifestação do apresentante e o comportamento do devedor com relação à obrigação reclamada (sentido estrito).

Algumas características da serventia extrajudicial de protesto reforçam sua funcionalidade como meio adequado de gestão e de solução de conflitos creditícios inadimplidos no sistema brasileiro de justiça multiportas e, assim, para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça.

Quanto à sua natureza jurídica, a Lei Federal nº 9.492/1997, que disciplina os serviços e os procedimentos concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, ratifica a essência probatória do protesto notarial: o protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Assim, o protesto é, por excelência, meio de prova.

Materialmente, o protesto extrajudicial consiste em um direito potestativo e um ônus para o portador do título ou credor da obrigação, que tem, em regra, a opção de provocar a produção desse ato probatório, com o escopo de anunciar, de testemunhar em público, de levar ao conhecimento de todos, por intermédio do tabelião, a diligência em apresentar o título ou documento de dívida do devedor, para o cumprimento da obrigação. Caso o interessado não proteste, ele experimentará os prejuízos legais decorrentes de sua inércia ou deixará de aproveitar os benefícios fáticos e jurídicos resultantes desse serviço. Portanto, no aspecto substantivo, o protesto é uma conduta necessária para a defesa de interesse do próprio credor, à qual se sujeita o devedor inadimplente.

Do ponto de vista processual, o protesto pode apresentar natureza de condição da ação ou pressuposto processual para o ajuizamento de determinadas ações. Nesses casos, o protesto se torna necessário para o exercício de direitos, o que, por si só, não representa limitação ao direito constitucional de ação, mas requisito que promove o acesso qualificado à prestação jurisdicional, notadamente pela confirmação prévia do interesse de agir. Nesse sentido, podem ser mencionados o protesto especial para viabilizar a ação falimentar baseada na impontualidade de títulos executivos cuja soma ultrapasse o equivalente a 40 salários mínimos; o protesto para se requerer a ação executiva de contrato de câmbio; o protesto para execução de direito de regresso em relações cambiais; para a execução de duplicata não aceita; e o prévio protesto de certidões de dívida ativa para o ajuizamento de execução fiscal.

Na dimensão adjetiva, pode-se citar, ainda, o protesto extrajudicial especialmente tirado para possibilitar que empresas – contribuintes pelo regime tributário de lucro real – façam a dedução fiscal dos créditos inadimplidos e lançados nas contas de devedores duvidosos, à vista do instrumento do protesto, independentemente de judicialização.

Outra perspectiva, de viés pragmático, enaltece a função do protesto como meio de cobrança. Na prática, o protesto serve de poderoso instrumento de cobrança de obrigações pecuniárias não pagas, sendo esse o aspecto que, verdadeiramente, mais interessa aos credores que buscam esse serviço extrajudicial: dar efetividade ao direito creditício declarado no título ou documento, judicial ou extrajudicial, que serve de suporte fático-jurídico para a exigibilidade da prestação, não satisfeita voluntariamente pelo devedor. Nessa linha, Darold (2004, p. 17) destaca que o protesto guarda, também, a função de

[...] constranger legalmente o devedor ao pagamento, sob pena de ter lavrado e registrado contra si ato restritivo de crédito, evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível.

Neste trabalho, o constrangimento do devedor a cumprir sua obrigação deve ser entendido no sentido de coação, conforme definido por Müller (2007, p. 27-28):

Coagir alguém significa obriga-lo a agir contra a sua vontade: há pouco, ele não queria, mas agora já aceita. Acaba aceitando o que inicialmente recusava. Aceita porque não pode agir de outro modo ou, mais precisamente, porque se agisse de outro modo, os resultados para ele seriam mais inconvenientes do que vantajosos. Ele aceita porque, após uma séria avaliação, se agisse de forma diferente, teria muito mais a perder do que a ganhar. Aceita, em suma, porque é de seu interesse. Encontra-se forçado a mudar os critérios de suas escolhas e decisões.

Portanto, o protesto, além de representar instrumento para constituir em mora e comprovar a inadimplência do devedor, é meio alternativo ao cumprimento da obrigação, “já que se dirige ao adimplemento forçado das obrigações, por meio de um instrumental de coerção indireta, tornando desnecessária a cobrança judicial” (Markman; Calil, 2020, p. 66). Percebe-se, assim, que, na presente pesquisa, o termo coação não é utilizado na acepção de vício de vontade que pode invalidar o negócio jurídico; aproxima-se, no máximo, do temor decorrente do exercício normal de um direito, cuja higidez é resguardada pelo art. 153 do Código Civil.

Para Coelho (2012, p. 542), “mais do que ato de conservação de direitos creditícios, o protesto é hoje instrumento extrajudicial de cobrança. Por essa razão, a lei autoriza o seu cancelamento, quando o devedor paga o título, após o protesto”. Essa faceta do serviço de protesto pode ser utilizada na tutela de interesses públicos e privados. Nesse aspecto, está estabilizado na jurisprudência o entendimento de que o protesto de certidão de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não

restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política (STF, ADI 5135, Rel.: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/11/2016, DJe public. 07/02/2018).

Sem prejuízo da manutenção do papel substancial do protesto extrajudicial, as recentes mudanças legislativas e os precedentes jurisprudenciais permitem afirmar que o protesto

[...] atua não só para a comprovação qualificada de inadimplência e para a publicidade correlata, mas também para a rápida e eficaz recuperação de créditos documentados, em tutela da segurança jurídica estática e dinâmica, que as relações comerciais e sociais demandam na atualidade (Amadei, 2024, p. 44).

A natureza bifronte do protesto – que representa, de um lado, meio de prova da inadimplência e constituição em mora do devedor, e, de outro lado, mecanismo alternativo para cobrança de dívida – fomentou a ampliação desse instituto extrajudicial, desvinculando-o do âmbito estrito dos títulos de crédito para abranger todos e quaisquer títulos ou documentos de dívida. A abertura do rol de documentos protestáveis é considerada um dos maiores avanços promovidos pela Lei Federal nº 9.492/1997.

Em uma concepção consentânea às exigências contemporâneas do mercado e da sociedade, pode-se considerar como documento de dívida o instrumento que, no primeiro olhar, demonstre a existência de uma relação obrigacional de débito e crédito, em que seja possível identificar as partes credora e devedora, o objeto delimitado da obrigação, com expressão pecuniária, bem como o implemento do vencimento pactuado, cujo protesto proporcione alguma utilidade jurídica ao credor e não represente abuso de direito.

Sob o ângulo do direito notarial e registral, o protesto pode ser visto como uma função de natureza dúplice, notarial e registral, porquanto o tabelião, além de desenvolver o procedimento e lavrar o ato de protesto, procede ao seu registro em livro próprio para dar publicidade à nova situação do título, como protestado. Esse é o entendimento de Amadei (2004, p. 89):

Assim, como cabe ao tabelião de protesto essa dupla função – dar forma escrita e pública ao protesto, instrumentando-o, bem como inscrevê-lo para proclamar publicamente a nova situação jurídica do título –, a natureza do protesto, em meu ver, é mista: notarial e registral.

Não obstante, é preciso reconhecer que o caráter registral do serviço de protesto é secundário, prevalecendo sua natureza e vocação notarial. Em virtude do cunho declaratório que emana do testemunho qualificado do tabelião de protesto, dele não se criam ou se extinguem direitos, mas são atestados, sob sua fé pública, o inadimplemento e a mora do devedor, aproximando-se o protesto de uma ata notarial, que se destina a certificar fatos, competência atribuída genericamente aos notários pelo art. 6º, inc. III, da Lei Federal nº 8.935/1994.

Eberle (2018, p. 123-124) adere ao entendimento de que a atuação do tabelião de protesto possui feição notarial, não apenas em decorrência do acolhimento de vontades que o tabelião faz quando do apontamento a protesto e na primazia da lavratura do protesto sobre seu subsequente registro, mas também em razão do detalhamento que a Lei Federal nº 9.492/1997 faz do procedimento de protesto e da forma de participação do tabelião ao longo de todo esse processo extrajudicial. Desse modo, este trabalho se filia à corrente pela qual o protesto deve ser tratado como serviço, procedimento e ato tipicamente notariais, em especial por sua forte identificação com o sistema do notariado latino.

O notariado do tipo latino é uma instituição jurídica típica dos países de tradição romano-germânica, estruturada para assegurar segurança jurídica, eficácia normativa e prevenção de litígios. Trata-se de um modelo em que o notário, profissional do direito investido de fé pública, exerce função pública em caráter independente, sem integrar a hierarquia estatal, mas sob a regulação da lei e a fiscalização do Poder Público. Essa configuração lhe confere um papel singular: ao mesmo tempo em que presta serviço público essencial, atua de forma privada, escolhido livremente pelos cidadãos para os atos de notas, o que garante proximidade com a sociedade e respeito à autonomia das partes.

A função notarial, nesse modelo, não se limita à mera formalização documental, mas envolve verdadeira atividade de qualificação jurídica. Cabe ao notário verificar a identidade, a capacidade e a legitimidade das partes, além de assegurar que a manifestação de vontade seja livre e juridicamente válida. Os atos lavrados pelo tabelião, como escrituras públicas, testamentos, procurações e atas notariais, gozam de presunção de veracidade e legalidade, possuindo força probatória plena. Essa presunção somente pode ser afastada judicialmente, o que revela a intensidade da

confiança depositada pelo ordenamento na atuação notarial. Assim, o notariado latino cumpre a função de prevenir litígios, pois impede que negócios defeituosos, ilícitos ou desequilibrados cheguem a produzir efeitos no mundo jurídico.

O notário brasileiro pertence ao notariado do tipo latino (Brandelli, 1998, p. 75). De acordo com a União Internacional de Notários (UINL), criada em 1948 e com sede em Roma, na Itália, há atualmente 93 países inscritos como membros dessa organização que adotam o notariado latino, sendo 22 dos 27 países integrantes da União Europeia e 15 dos 19 países que compõem o G20, grupo das 20 maiores economias do mundo. Segundo a UINL, o notariado do tipo latino está presente em quase 120 países, totalizando 2/3 da população mundial e representando mais de 60% do PIB mundial (União Internacional de Notários, 2025). “há atualmente 93 países inscritos como membros dessa organização que adotam o notariado latino”

No Brasil, do ponto de vista organizacional, o ingresso na função notarial exige formação em direito e aprovação em concurso público, de provas e títulos, conforme preceitua o art. 236 da CF/88. O exercício da atividade é disciplinado por normas federais e estaduais que estabelecem a quantidade de ofícios, a distribuição territorial, os deveres profissionais e os princípios deontológicos que regem a prática. Os colégios notariais e outras entidades de classe desempenham papel fundamental na orientação e na defesa institucional, além de promoverem a atualização técnica e o reconhecimento do prestígio e da legitimidade da profissão.

A deontologia notarial é central para o notariado latino e se fundamenta em valores como legalidade, imparcialidade, independência, confidencialidade e urbanidade. A atuação do notário deve ser marcada por equilíbrio e prudência, de modo a proteger não apenas os interesses imediatos das partes, mas também os mais vulneráveis, como consumidores, idosos, crianças e pessoas com deficiência. Nos últimos anos, esses valores clássicos vêm sendo complementados por compromissos contemporâneos, como a promoção da transparência, a colaboração no combate à lavagem de capitais e à ocultação de bens, a incorporação de práticas sustentáveis e a integração do notariado às exigências do tráfego jurídico internacional, inclusive por meios eletrônicos.

Esse conjunto de características evidencia que o notariado do tipo latino é mais do que um instrumento de formalização. Ele se apresenta como verdadeiro mecanismo de justiça preventiva, que reduz a litigiosidade social, fortalece a autonomia privada e garante a circulação segura dos bens e direitos. Ao conjugar técnica jurídica, função pública e responsabilidade social, o notário latino se torna peça essencial no equilíbrio das relações jurídicas, conferindo previsibilidade e confiança às transações e contribuindo para a paz social.

A função pública notarial contempla a audiência das partes, o aconselhamento jurídico, a qualificação das manifestações de vontade, a documentação dos fatos, atos e negócios jurídicos, tendentes a enfatizar a prevenção e a educação a respeito dos direitos dos cidadãos. Alinha-se, pois, à sugestiva mudança nos tradicionais métodos utilizados para a prestação de serviços jurídicos constante do relatório geral do Projeto Florentino de acesso à justiça, minimizando a necessidade de atuação de advogados para a defesa dos direitos do cidadão comum, posto que “a assistência jurídica significa muito mais do que a simples representação perante os tribunais” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 143).

O notariado do tipo latino, praticado no Brasil, disponibiliza serviço de assistência jurídica de alta qualidade acessível a todos, auxiliando a tornar as pessoas mais ativamente participantes de decisões básicas que afetam a sua vida. A sintonia das serventias extrajudiciais com a terceira onda do movimento que aborda um novo enfoque de acesso à justiça é percebida pela regulação dessa profissão jurídica, no interesse público, com relação ao método de sua execução, à sua organização, ao seu controle, disciplina e fiscalização, exercidos constantemente pelo Poder Judiciário.

Um dos traços do notariado latino é a função de tabelião conselheiro. Nesse ponto, a atividade das serventias extrajudiciais se aproxima da exitosa constatação feita pelo já citado Projeto Florentino em relação à experiência da França com a conciliação, como método alternativo para decidir causas judiciais.

Os estudos liderados por Cappelletti citam a instituição francesa do conciliador local, pessoa que goza de prestígio na comunidade, indicada pela Corte de Apelação com jurisdição sobre a localidade, chamada por iniciativa das partes a dar conselhos e

informações, cujos serviços são voltados a encorajar a reconciliação dos interessados. Segundo o relatório do Projeto Florentino, “os conciliadores são membros respeitados da comunidade local que têm seu escritório geralmente nas prefeituras e detêm um mandato amplo para tentar reconciliar os litigantes com vistas à aceitação de uma solução mutuamente satisfatória” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 85).

Nota-se um paralelismo entre o conciliador local francês e o notário do tipo latino. No regime praticado no Brasil, o tabelião possui saber e poder socialmente reconhecidos, recebe a delegação estatal por outorga do Presidente do Tribunal de Justiça local, funciona em espaço físico de livre acesso ao público, tem entre suas funções orientar juridicamente e dar forma legal à vontade das partes, atuando na prevenção e na solução consensual de conflitos, lavrando e autorizando os instrumentos adequados.

Nos países em que é adotado o modelo do notariado latino, a estabilização das relações negociais e sua conseqüente pacificação social não decorrem apenas da natureza pública do ato notarial, mas, principalmente, do reconhecimento social da lisura, da competência técnica e da idoneidade da atuação dos notários, profissionais do direito sensíveis à realidade em que estão inseridos. De acordo com Dip (2018, p. 103-113), a fé do notário deriva de seu saber socialmente reconhecido, apoia-se em um juízo de credibilidade, e em uma confiança pública nele depositada espontaneamente pela comunidade, a par da fé pública notarial, como atributo da soberania política do Estado delegante, que lhe confere um poder socialmente reconhecido. Essa autoridade do notário repousa

[...] na convicção de ser razoável aderir à verdade anunciada por quem possui autoridade intelectual e moral. Desta maneira, quanto mais os notários ascendam em bem exercer seu ofício, com idoneidade prudencial e ética, mais se ajustarão a crença compulsiva e a crença efetiva nos documentos notariais (Dip, 2018, p. 104).

O delineamento do notariado latino permite identificar alguns princípios norteadores da função notarial. Segundo Alexy (2015, p. 90-102), os princípios são comandos *prima facie*, com elevado grau de abstração, levados em conta na construção de razões para juízos concretos de dever-ser. Referido autor classifica os princípios como mandamentos de otimização, que incluem o dever, permissões e proibições, ordenando que algo seja realizado em graus variados, o máximo possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas. Assim, sob determinadas condições, conforme seu

peso no caso concreto – considerando-se a situação típica do caso e suas circunstâncias especiais, notadamente os interesses conflitantes nas relações individuais –, determinado princípio pode ter sua aplicação mitigada, sem ser, por isso, invalidado.

Isto posto, com base nas lições de Chaves e Rezende (2011, p. 26-32, 78-81), algumas das proposições genéricas que norteiam e estabilizam os atos notariais podem ser assim parafraseadas.

À luz do princípio da fé pública, o notário exerce função estatal por delegação, conferindo autenticidade e validade aos atos que presencia. Tudo aquilo que atesta segundo o percebido por seus próprios sentidos, presume-se verdadeiro e correto, ressalvada a possibilidade de prova em contrário, constituindo, portanto, presunção relativa de veracidade. O ato notarial faz prova plena e para destruir essa presunção *juris tantum* em juízo, a parte precisa motivar o convencimento do magistrado mediante esforço argumentativo e contraprovas cabais da inexatidão do instrumento produzido pelo tabelião.

Com fundamento no princípio da autoria e responsabilidade, o notário é reconhecido como autor e responsável pelo instrumento que elabora, não se vinculando a minutas. O documento público por ele lavrado reúne tanto suas próprias declarações quanto as manifestações das partes, devendo ser redigido com rigor técnico-jurídico e em consonância com o dever de assessoramento imparcial. Ao elaborar os instrumentos de forma adequada, o notário assegura a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos em que intervém. Eventuais falhas na confecção do instrumento, em desconformidade com o ordenamento jurídico, ensejam sua responsabilidade civil pelos prejuízos que venham a ser causados.

À luz do princípio do controle da legalidade, incumbe ao notário conferir conformação jurídica à vontade manifestada pelas partes, vedando-se sua participação em atos contrários ao ordenamento. Sua intervenção tem como finalidade autorizar a redação ou a lavratura de instrumentos em conformidade com o direito, recusando a formalização de negócios ou atos que não observem integralmente as normas legais aplicáveis. Compete-lhe, ainda, orientar as partes acerca das consequências e dos efeitos jurídicos decorrentes dos atos praticados com sua intervenção.

Pelo princípio da imparcialidade e da independência, o notário tem o dever de assessorar ambas as partes de maneira equidistante, assegurando que a verdadeira intenção de suas manifestações de vontades seja corretamente interpretada e fielmente expressa nos documentos que lavrar. Não lhe é permitido utilizar seu conhecimento para favorecer ou prejudicar qualquer contratante, devendo sempre agir com neutralidade e resguardar-se de pressões ou influências externas que possam comprometer sua autonomia funcional. Nos casos em que a atuação notarial requerida possa produzir insegurança jurídica, o notário tem autonomia para opor a objeção da consciência.

O princípio da unicidade do ato possui caráter instrumental e estabelece que o documento notarial deve ser, em regra, lavrado sem interrupções. A confecção, a leitura, a assinatura e o encerramento do ato devem ocorrer de forma contínua e em um só momento, garantindo segurança jurídica e, na medida do possível, a participação simultânea das partes envolvidas. Eventuais acréscimos, ressalvas ou modificações posteriores somente são admitidos mediante a observância das regras próprias de escrituração, de modo a assegurar a ratificação expressa da vontade pelas partes.

Pelo princípio da conservação, incumbe ao notário a guarda e a preservação de todos os documentos, livros e papéis que lhe são confiados, atuando como depositário dos instrumentos públicos. Cabe-lhe, ainda, expedir certidões que reproduzam fielmente seu conteúdo dos instrumentos, dotadas de fé pública e aptas a produzir os efeitos próprios da publicidade.

O princípio do dever de exercício estabelece que o notário, quando provocado, deve praticar os atos inerentes à sua função sempre que juridicamente adequados. A recusa ao desempenho de tais atos somente se justifica diante de incompatibilidade com o ordenamento jurídico, sob pena de responsabilização.

Por fim, o princípio da forma confere caráter público aos atos praticados pelo notário. Certos negócios jurídicos, para que produzam efeitos válidos, exigem prova documental especial de sua formalização, isto é, a forma pública. Nesses casos, a intervenção notarial na documentação da vontade das partes supre a exigência legal de solenidade, atribuindo plena eficácia perante terceiros.

Nessa configuração, o notário atua para determinar o direito, vale dizer, para determinar o justo em dado caso não litigioso que lhe é apresentado, como um produto descoberto pela prudência jurídico-notarial (Dip, 2018, p. 78). A prudência notarial “abrange, de modo particular, a concreta situação do caso, com aferição de suas circunstâncias peculiares” (Dip, 2012b, p. 69). Portanto, as serventias extrajudiciais funcionam, potencialmente, como via opcional em relação à jurisdição estatal para o tratamento adequado de conflitos.

Nesse contexto, o serviço do tabelionato de protesto de títulos se apresenta como uma alternativa na busca da efetivação de direitos creditórios inadimplidos, dialogando com o movimento universal de acesso à justiça capitaneado por Mauro Cappelletti. Como visto, o Projeto Florentino cuidou de identificar obstáculos que precisam ser amenizados para favorecer a efetiva realização da justiça. Podemos, então, refletir sobre alguns aspectos do protesto extrajudicial que contribuem para a transposição de alguns dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça.

O problema dos custos, em geral, na movimentação da máquina jurisdicional, que abrangem as custas processuais, os honorários advocatícios e periciais, não se expressa com a mesma onerosidade no âmbito da serventia extrajudicial.

Primeiro, porque para o procedimento do protesto extrajudicial não é exigida a participação de advogado. O serviço público é posto à disposição de todo e qualquer usuário, sem a necessidade de intermediários. Além disso, o exame formal do título apresentado em cartório é atribuição legal do tabelião de protesto, o qual, por meio da qualificação notarial positiva, chancela a higidez jurídica dos elementos extrínsecos do título. Não há previsão de exame pericial no protesto extrajudicial, porquanto não compete ao tabelião imiscuir-se em questões de mérito, atinentes ao negócio jurídico subjacente, que sempre poderão ser discutidas na esfera judicial.

Segundo, porque o custo do serviço do tabelionato de protesto, que se traduz nos emolumentos devidos pela prática do ato, não é exigível, *a priori*, do credor do título ou do documento de dívida apresentado a protesto. Trata-se do regime de postergação dos emolumentos e demais acréscimos legais. Isso significa dizer que, em regra, toda e qualquer despesa com a cobrança da obrigação líquida, certa e exigível por intermédio do tabelionato de protesto não agravará o prejuízo do credor,

mas será, no momento oportuno, repassada ao devedor, como consectário de sua inadimplência.

Essa política tributária sobre o momento da cobrança dos emolumentos cartorários está alinhada com o disposto no art. 325 do Código Civil brasileiro, pelo qual se presumem a cargo do devedor as despesas com o pagamento e a quitação. Outrossim, essa escolha normativa – pelo repasse do encargo ao devedor – se ajusta ao o princípio da sucumbência adotado no processo civil pátrio, ou seja, o vencido sofre a penalidade de arcar com os custos experimentados pela parte vencedora na persecução de seu direito.

Cumprе anotar que a regra de trespasse das despesas cartorárias para o devedor prevalece nos casos de protesto lícito e regular. Na excepcional hipótese de protesto indevido por fato do credor, assim reconhecido judicialmente ou por iniciativa do próprio credor, as despesas decorrentes do registro do protesto e do seu cancelamento deverão ser suportadas pelo credor, com esteio na mesma diretriz da causalidade.

Em termos práticos, o credor que no exercício regular de seu direito apresenta título ou documento de dívida para cobrança via cartório extrajudicial fica isento das custas do protesto. Essa medida incentiva a tentativa de solução do conflito por meio diverso das tradicionais ações judiciais de execução, de locupletamento, monitória ou de cobrança, porque evita o agravamento do prejuízo do credor insatisfeito.

Antes do advento da postergação nacional dos emolumentos incidentes sobre o protesto de títulos, muitos credores se frustravam com a seguinte indagação: vale a pena gastar mais recursos na tentativa de recuperar o crédito inadimplido? O pensamento do portador de um conjunto de títulos não pagos era o seguinte: não compensa desembolsar dinheiro bom para tentar receber esses créditos de difícil recuperação, visto que o somatório dos custos de cobrança ultrapassa o valor nominal de alguns dos títulos.

Essa comparação aritmética entre o custo e a expectativa do benefício representava um obstáculo ao acesso ao serviço extrajudicial, notadamente em título de reduzido valor econômico. Assim, certo desânimo em buscar a satisfação do direito creditório

no foro extrajudicial, não é difícil imaginar a falta de motivação para tentar a efetivação desse direito violado pela via judicial.

Portanto, a desoneração direta do credor na apresentação de títulos e documentos de dívida para protesto constituiu medida de amenização do obstáculo econômico representado pelos emolumentos cartorários que, a depender do valor do crédito inadimplido, atuavam como elemento proibitivo do serviço cartorário, em termos práticos. Afastou-se, assim, a sensação do cidadão comum de que ele, enquanto credor, era duplamente penalizado: uma vez, pelo não recebimento de seu crédito; e outra, pela despesa posta em contrapartida do serviço prestado pelo tabelionato de protesto.

A possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto, foi instituída, em âmbito nacional, por meio do Provimento nº 86, de 29 de agosto de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, posteriormente incorporado pelo Provimento do CNJ nº 149/2023. Considerando que a exigência de depósito prévio dos emolumentos e demais despesas devidas para o protesto extrajudicial é facultativa, consoante a inteligência do §1º do art. 37 da Lei Federal nº 9.492/1997, o CNJ implementou política de acesso à justiça que modificou o prazo para o pagamento dos emolumentos, ou seja, o tempo em que esse tributo se torna exigível do usuário do serviço extrajudicial.

Como regra, o pagamento dos emolumentos, da taxa de fiscalização judiciária e demais acréscimos devidos pela apresentação e distribuição a protesto foi postergado para o momento da elisão, do pedido de desistência, do pedido de cancelamento do registro ou da recepção de decisão judicial definitiva de cancelamento ou sustação. Ou seja, em geral, não há mais custos na entrada do título ou documento de dívida no tabelionato de protesto, ficando todos encargos relacionados ao procedimento de protesto adiados para o momento da solução efetiva da obrigação. No cotidiano, isso significa dizer que os emolumentos cartorários somente serão percebidos pelo tabelião depois de resolvido o conflito creditício no qual foi instado a atuar.

Sob esse regramento, a utilização do serviço extrajudicial de protesto de títulos tornou-se mais acessível e factual para a pessoa comum detentora de créditos de reduzido

valor econômico, não satisfeito espontaneamente pelos respectivos devedores. Compreende-se como pessoa comum ou homem médio o litigante eventual, em oposição ao litigante habitual. O tabelionato de protesto, então, apresenta-se como um mecanismo mais barato, simples e informal para a tentativa de solução de demandas pecuniárias sendo atrativas para pessoas desprovidas de poder que, de outra maneira (mais onerosa, burocrática e formal), não reclamariam seus direitos creditórios.

Entretanto, é preciso sopesar que, sob o ponto de vista do credor, a postergação dos emolumentos representa a remoção de um obstáculo econômico ao acesso a essa via extrajudicial do sistema de justiça multiportas. Por outro lado, pela perspectiva do devedor, o encargo sucumbencial representado pela despesa cartorária devida para o cancelamento do protesto pode consistir em um empecilho financeiro para a plena regularização de sua situação jurídica. A depender da proporção entre o valor emolumentar fixado em lei e o valor nominal da dívida cujo protestado se pretende cancelar, os custos protestuais podem inviabilizar o adimplemento de outras obrigações correntes do devedor, se não forem balizados pelo princípio da razoabilidade.

Tal circunstância é evidenciada em relações continuadas e que envolvem prestações de pequeno valor, a exemplo de algumas faturas de consumo de energia elétrica. Em determinados casos, o devedor precisa escolher entre pagar a próxima fatura ou os emolumentos devidos para cancelar o protesto da anterior e, assim, restabelecer a credibilidade comercial de seu nome. Assim, para se evitar que o protesto se torne um obstáculo econômico para o devedor, o Estado competente para legislar acerca da tabela de emolumentos precisa ser sensível ao fixar os valores incidentes sobre a prática de atos de protesto de títulos de baixo valor, sem descuidar da sua correspondência ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, tal como determina o parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 10.169/2000.

Uma alternativa para equilibrar esse tensionamento de interesses pode ser a concessão de isenção para grupos economicamente vulneráveis, em determinadas faixas de valores, acompanhada da previsão de ressarcimento ou compensação aos delegatários pelos atos gratuitos por eles praticados, indicando-se a fonte de custeio.

No exemplo posto, poderiam figurar no grupo de beneficiários da isenção legal de emolumentos os consumidores enquadrados em programas sociais de governo, como a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. Na hipótese de reembolso por atos isentos, os recursos poderiam advir dos fundos de custeio de atos gratuitos que sejam custeados pelos próprios notários e registradores ou pelos usuários dos serviços extrajudiciais pagos. Em outra frente, para o caso de compensação, poderia ser instituída a dedução dos valores correspondentes aos emolumentos previstos para atos gratuitos praticados das parcelas públicas arrecadadas e repassadas pelo delegatário ao erário, a título de taxa de fiscalização judiciária. Esta última solução parece promover maior justiça tributária, porque o mesmo Estado que fixa os emolumentos, arrecada a taxa de fiscalização judiciária e concede isenções sobre os atos exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público arcaria, ao final, com o custo e a remuneração dos serviços efetivamente prestados, sem cobrança dos usuários.

Frequentemente, ao se propor que os atos notariais e registrais praticados de forma gratuita sejam compensados ou reembolsados ao delegatário, surge o argumento, aparentemente contrário, de que o tabelião e o registrador, que colhem os bônus da delegação, devem, em conjunto, suportar os ônus do exercício da função pública outorgada, como corolário da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Conquanto, o ressarcimento ou a compensação tributária de atos gratuitos não subverte o interesse público, mas apenas reduz o peso daquele encargo sobre os particulares que agem em colaboração com a administração pública, buscando manter o equilíbrio econômico-financeiro da delegação outorgada.

De fato, além das hipóteses legais de isenção, uma parcela significativa dos documentos de dívida apresentados a protesto subsiste protestada depois do decurso do prazo quinquenal de seu registro – período que serve de parâmetro para a publicidade por meio de certidões do tabelionato de protesto –, como demonstram os Quadros 1 e 2 apresentados neste trabalho, referentes à recuperação de títulos encaminhados por bancos e por apresentantes públicos a protesto por meio da CRA da CENPROT-MG. Constata-se, ademais, que uma parte considerável das autorizações de cancelamento não chega a ser efetivada, apesar de o conflito creditício ter sido solucionado por efeito do protesto.

Isso significa dizer que, em mais da metade dos títulos processados pelas serventias extrajudiciais, o fato gerador dos emolumentos cartorários não se concretiza, seja porque não houve liquidação no prazo legal, seja porque o interessado não promoveu a averbação do cancelamento do protesto após a solução da dívida. Esse quadro representa, na prática, uma postergação *sine die*, cujos contornos se aproximam da isenção. Nessas situações, a estrutura do tabelionato foi movimentada, mas não remunerada. Por isso, a ampliação da gratuidade dos emolumentos para pessoas hipossuficientes, em títulos de pequeno valor, acompanhada da indicação da fonte de custeio para o ressarcimento ou a compensação aos delegatários dos serviços prestados, pode contribuir para a mitigação dos obstáculos econômicos no âmbito extrajudicial, além de viabilizar a correspondente e adequada remuneração dos tabeliães de protesto determinada em lei.

Outro fator que influencia os obstáculos representados pelos custos do acesso ao sistema de justiça identificados pelo Projeto Florentino é o tempo. Como alertado no relatório geral, os efeitos da delonga na obtenção de uma solução para o conflito pressionam os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito (Cappelletti; Garth, 1988, p. 20). Nesse ponto, pode-se afirmar que a barreira temporal não se faz presente no procedimento de protesto, que tem na celeridade um de seus traços característicos mais marcantes.

Não importa se o resultado final do procedimento de protesto será o pagamento da obrigação pecuniária, com a satisfação do crédito desejada pelo credor, ou se será o registro formal e solene da impontualidade do devedor, com o registro e a lavratura do instrumento público de protesto pelo tabelião, devolvendo-se o título ou o documento de dívida protestado ao apresentante. Fato é que, seja qual for a solução do título em cartório, a nova situação jurídica do crédito cobrado por intermédio do tabelionato de protesto será conhecida pelos interessados, em curto prazo, como se verá, mais adiante, na análise do fluxo do título junto à serventia extrajudicial.

Outros obstáculos ao acesso efetivo à justiça identificados pelo Projeto Florentino foram os relacionados às possibilidades das partes, com destaque para a desigualdade dos recursos financeiros entre as partes litigantes e para a (in)aptidão para reconhecer um direito, que se amoldam na dicotomia entre litigantes eventuais e

litigantes habituais. Essas barreiras são menos proeminentes no protesto extrajudicial, em que pessoas ou organizações com mais recursos não gozam de vantagens procedimentais em função de sua melhor condição financeira.

Em verdade, o tratamento conferido pelo tabelionato de protesto às partes antagonistas na relação creditícia é imparcial e equidistante, não havendo sequer uma análise de argumentos jurídicos intrínsecos ao título pelo tabelião de protesto. A atividade do tabelião é restringida pelo princípio da legalidade, tanto nas etapas do procedimento de protesto quanto na análise formal do título apresentado. Assim, o resultado do protesto extrajudicial independe de alegações de mérito e de constituição de outras provas, cujo exame é estranho ao procedimento notarial e próprio da atividade jurisdicional.

Noutra frente, o protesto extrajudicial consegue vencer com mais facilidade os obstáculos que gravitam em torno das limitações das pessoas quanto ao conhecimento da existência de direitos e de mecanismos jurídicos para exigir o seu cumprimento, para além do aparelho judiciário. Essa deficiência cognitiva de parcela da população, especialmente da camada com menor escolaridade, faz com que os credores comuns desacreditem na força do sistema de justiça para fazer valer o seu direito violado.

Tendo em vista que a atuação do tabelionato de protesto é deflagrada com apoio em um documento escrito que comprove obrigação pecuniária vencida, com extensão e exatidão reconhecidas de plano em sede de qualificação notarial, a função de aconselhamento jurídico das partes conferida por lei ao tabelião opera efeitos sociais concretos no sentido de aumentar o grau de conhecimento do público acerca daquilo que está disponível no ordenamento para a solução do conflito creditício. A capilaridade aos serviços extrajudiciais e o acesso facilitado aos delegatários e a seus propositos promovem o direito à informação, que é requisito básico para o mapeamento e a utilização adequada, efetiva e tempestiva dos meios de resolução de conflitos.

Portanto, a orientação jurídica prestada pelos notários à população, como parte do plexo de serviços que integram a delegação a eles outorgada pelo Estado, serve para ajudar as pessoas menos familiarizadas com o direito a terem melhor conhecimento

de como exercer suas faculdades legais. Em acréscimo, os serviços notariais, que englobam o protesto, auxiliam a superar a indisposição psicológica – no limiar do temor reverencial – das pessoas comuns em recorrer a processos formais, em um ambiente desconfortável e mediante figuras, por vezes, vistas como opressoras pelo titular do direito violado. É notório que o constrangimento de um cidadão comum ao frequentar um fórum ou tribunal é maior do que a sensação experimentada em um cartório extrajudicial, que necessariamente faz parte da vida do cidadão desde o nascimento até a morte.

Ao tratar as partes com o dever de ofício da imparcialidade, mas sensível às circunstâncias pessoais e ao nível de discernimento de cada um, o tabelião de protesto afasta as vantagens estratégicas que os litigantes habituais possuem sobre os litigantes eventuais ao utilizarem o sistema judiciário. No procedimento de protesto extrajudicial, as participações do credor e do devedor são objetivamente delimitadas pela legislação de regência, não havendo espaço para digressões sobre teses jurídicas ou investigações probatórias.

Como já foi possível denotar, o protesto se pauta em um instrumento convencional que comprova plenamente a obrigação ou em uma decisão judicial que a torna imediatamente exigível. Portanto, o tabelionato de protesto serve na efetivação de direitos creditórios já reconhecidos. Essa é uma das vertentes do acesso à justiça, que exige mecanismos que tornem real a entrega do bem jurídico tutelado ao seu titular, e não que apenas declare o seu direito – não basta proclamar direitos, é preciso realizá-los na prática.

Nesse viés, o protesto também se apresenta útil na superação dos obstáculos relacionados aos interesses difusos. Sua utilização não ocorrerá para o reconhecimento de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, mas para cooperar com a execução das decisões administrativas e judiciais que os declaram, aplicando penalidades financeiras aos seus violadores. No sistema jurídico brasileiro, em caso de descumprimento de uma obrigação de fazer, de dar ou de não fazer, sendo impossível a sua tutela específica, a obrigação converte-se, ao final, em perdas e danos, em favor do titular ou do representante dos titulares do direito violado. Como as multas e indenizações são expressadas em pecúnia, o protesto pode se apresentar como meio legítimo de impelir o infrator ao pagamento dos valores devidos.

Conforme pondera Goretti (2021, p. 273), uma ação racionalmente direcionada à solução não violenta de conflitos muitas vezes exige técnicas de coação, pois nem sempre o indivíduo será honesto, verdadeiro e justo espontaneamente, fazendo-se “necessário convencê-lo ou levá-lo a praticar concessões, abdicando de suas posições originais, para que as forças sejam equilibradas e a justiça seja feita”.

Logo, as características da serventia extrajudicial de protesto de títulos conferem-lhe o potencial de fortalecer as ondas renovatórias do movimento universal de acesso à justiça propostas pelo Projeto Florentino.

Em sintonia com as medidas de amenização que compõem a primeira onda renovatória, o protesto extrajudicial ajuda a contornar as barreiras econômicas que afligem, principalmente, as pessoas mais pobres. Como dito, o sistema de postergação dos emolumentos cartorários isenta o credor, já prejudicado pelo descumprimento do seu direito por parte do devedor, de arcar com os custos do procedimento extrajudicial. Assim, a remoção do encargo financeiro facilita a utilização desse mecanismo alternativo de solução de conflitos pelo credor. A par disso, é plausível que o legislador e os órgãos de controle e disciplina estejam atentos para que os encargos emolumentares que recaiam sobre o devedor inadimplente não se transformem em um obstáculo financeiro de difícil transposição, cuidando de manter uma proporção equilibrada entre os valores do tributo e a adequada remuneração dos serviços notariais delegados, levando-se em conta sua natureza pública e o seu caráter social.

Na mesma seara, o serviço prestado pelo tabelionato de protesto contribui na redução, nos estamentos sociais mais carentes de educação jurídica, dos efeitos deletérios da falta de informação sobre o reconhecimento de direitos e, especialmente, sobre como fazê-los valer. A orientação jurídica posta à disposição da população pelos tabeliães, sem distinção entre o pobre e o rico, pode funcionar como medida de amenização das diferenças culturais e sociais que atuam como fator complicador da democratização do acesso à justiça para os hipossuficientes.

No tocante à segunda onda renovatória do movimento universal de acesso à justiça, que tem por escopo a representação adequada dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, o protesto extrajudicial pode coadjuvar na efetivação do

acesso à justiça como meio de forçar o cumprimento de obrigações pecuniárias impostas em processos judiciais ou administrativos competentes.

Tratando-se de direitos fragmentados, como os direitos ao meio ambiente, das classes de trabalhadores, ao patrimônio histórico-cultural e os direitos do consumidor, por exemplo, o problema da legitimidade é amenizado com as prerrogativas e competências institucionais do Ministério Público, dos legitimados para o ajuizamento de ação civil pública, dos Tribunais de Contas e das agências reguladoras. Essas pessoas e entidades possuem capacidade judiciária para representar a coletividade em demandas que envolvam interesses não meramente individuais.

O cumprimento de decisões judiciais e administrativas exaradas em processos de tutela dessas classes de direitos metaindividuais se dá prioritariamente *in natura*, por meio da restauração do bem lesado. Quando a reparação específica for impossível, admitir-se-á a indenização do dano à coletividade em dinheiro.

No mesmo sentido, para o cumprimento de decisões condenatórias de obrigações de fazer ou de não fazer, a autoridade pode adotar medidas coercitivas, como multas cominatórias, para garantir o cumprimento da decisão. Não havendo o adimplemento da tutela específica de fazer pelo infrator, ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, a autoridade poderá determinar que outro a faça, às expensas do condenado.

Outrossim, o absoluto descumprimento de decisão que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer resolver-se-á em perdas e danos. Nos casos envolvendo direitos difusos e coletivos, o valor arrecadado é destinado a fundo específico para ser revertido em benefício da coletividade, e não ao ente que promove a execução. Igualmente, as sanções impostas por órgãos administrativos de defesa coletiva são mensuradas em dinheiro.

Portanto, constata-se que, ao final, parte das sanções e condenações aplicadas, em juízo ou administrativamente, na tutela de interesses difusos e coletivos, resultam em obrigações pecuniárias em desfavor do infrator.

Num primeiro momento, é preciso ultrapassar todas as etapas do devido processo legal para se chegar ao reconhecimento da violação do direito difuso ou coletivo, ou

do interesse público, condenando-se o infrator a uma prestação que, geralmente, é expressa em dinheiro. Em seguida, não havendo o cumprimento espontâneo da obrigação pelo devedor, são necessárias outras medidas para dar efetividade à cominação e à condenação pecuniária.

Nesse momento, é que o protesto pode servir para a efetivação da tutela dos direitos difusos e coletivos, bem como do interesse público, que foram violados e reconhecidos. Essa colaboração se dá pela cobrança, por intermédio do cartório de protesto, da decisão judicial ou administrativa que determinou o valor devido ou do título legal dela decorrente.

Desse modo, é possível, por exemplo, o protesto de acórdão do Tribunal de Contas, de termo de ajustamento de conduta celebrado com o Ministério Público, de certidão de dívida ativa oriunda de penalidades aplicadas pelas agências reguladoras ou de decisão judicial emanada em ação civil pública. Esses documentos protestáveis são verificáveis em situações de malversação de recursos públicos, de negócios jurídicos pré-processuais e sentenças relacionados a direitos da criança e do adolescente, a direitos do idoso, a direitos do consumidor, de fiscalizações em atividades econômicas de repercussão social, de transporte e trânsito, de controle ambiental, de relações comerciais, de ordem urbanística, histórica e artística, dentre outras. Nesse sentido, cita-se o Enunciado 138 da II Jornada de prevenção e solução extrajudicial de litígios do Conselho de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CJF): a execução de acórdão condenatório de Tribunal de Contas pode se valer das medidas de desjudicialização da execução civil, tais como a notificação pelo registro de títulos e documentos, o protesto e a anotação do nome do devedor em cadastro de inadimplência.

Destarte, as atuações preventivas e punitivas da Administração Pública, no exercício do seu poder de polícia, tornam-se mais efetivas, quando se abre a possibilidade de as multas e demais verbas pecuniárias aplicadas em desfavor dos infratores das normas de conduta postas pelo ordenamento jurídico serem levadas a protesto. Assim, casos de não conformidade em uma aferição de balança em um restaurante, de bomba de abastecimento em um posto de combustível, de carga de um caminhão que trafega em via pública, de despejo de rejeitos líquidos de uma indústria e de

índices de poluição sonora são exemplos de medidas de pacificação social que podem ter efeito mais concreto em razão do instituto do protesto extrajudicial.

No contexto do novo enfoque do acesso à justiça, o serviço extrajudicial de protesto de títulos se apresenta, seguramente, como meio alternativo de solução de conflitos propagado pela terceira onda renovatória.

No espectro de procedimentos especializados tendentes a promover o acesso à justiça, o relatório do Projeto Florentino menciona os mecanismos que enfatizam a persuasão, mais que a coerção. Nesse ponto, refere-se a soluções que tentam utilizar a publicidade adversa como arma para obter resultados em favor da parte que tenha sido prejudicada. Cita, ainda, caso de Conselho Público de Reclamações da Suécia, destinado a demandas de consumidores, que profere decisões não obrigatórias, cuja aceitação é estimulada pela publicação de uma “lista negra” daqueles que deixam de atender às recomendações do órgão governamental em determinado prazo (Cappelletti; Garth, 1988, p. 121-131).

Também nesse aspecto o protesto se coaduna com as proposições do movimento universal de acesso à justiça, para complementar os mecanismos judiciais. Uma das consequências práticas mais penosas ao devedor protestado é a publicidade conferida pelo protesto extrajudicial. A partir da lavratura do registro do protesto, a informação da inadimplência é divulgada por meio de certidões, de plataforma oficial de consulta gratuita na internet e, especialmente, pelo fornecimento das informações aos birôs e entidades vinculadas à proteção do crédito.

Em termos concretos, o nome do devedor protestado passa a constar em uma lista de maus pagadores. O temor da exposição, como efeito do protesto, serve de ferramenta de persuasão para o cumprimento da obrigação e solução do conflito pecuniário. O serviço prestado pelo tabelionato de protesto, portanto, pode impelir as partes no sentido de resolverem suas controvérsias de forma amigável, fora das raias do Judiciário. Para Markman e Calil (2020, p. 66):

Um efeito resultante da publicidade conferida pela atividade extrajudicial é a exposição do devedor como mau pagador ao público em geral, situação capaz de lhe ocasionar imensos transtornos, seja pessoa física ou jurídica, pois representa um gigantesco obstáculo à continuidade da sua vida financeira.

De acordo com Ury, Brett e Goldberg, uma das formas de resolver um conflito baseia-se no poder, por eles definido como “a capacidade de coagir alguém a fazer algo que voluntariamente não faria” (2009, p. 40). Por essa ótica, o protesto é uma expressão de poder, como direito potestativo e no sentido de coação, porque confere ao credor a capacidade de impor custos ao devedor, que fica encurralado, em estado de sujeição. Em outras palavras, ao protestar um título, o credor usa o sistema legal para exercer pressão sobre o devedor, ativando um mecanismo que impõe desvantagens até que a dívida seja quitada. Assim, é uma forma de mobilizar o poder do sistema jurídico para resolver o conflito creditício quando o interesse ou as declarações do direito não foram suficientes para que a obrigação fosse adimplida.

Por fim, os serviços prestados pela serventia extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívida se enquadram na denominada sexta onda renovatória do acesso à justiça, propagada pelo movimento *Global Access to Justice* (GATJ). Como abordado no primeiro capítulo deste trabalho, essa dimensão gravita em torno de iniciativas promissoras e de novas tecnologias direcionadas a aprimorar o acesso à justiça. A sexta onda renovatória do movimento de acesso à justiça caracteriza-se pela incorporação intensiva das tecnologias digitais na administração dos serviços de justiça e nos meios alternativos de resolução de conflitos, com o objetivo de ampliar a efetividade, reduzir custos, eliminar barreiras territoriais e oferecer maior acessibilidade à população.

Nesse contexto, os serviços eletrônicos das serventias notariais e registrais, disponibilizados por meio de plataformas digitais oficiais, exemplificam de forma marcante os avanços dessa nova tendência global. Referidas centrais funcionam em regime de disponibilidade integral e com interoperabilidade com outras bases oficiais, permitindo que cidadãos, empresas e instituições ordenem serviços e obtenham informações, inclusive em forma de certidões, de modo ágil, seguro e transparente.

No âmbito das serventias de tabelionato de protesto, destaca-se a Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Tabeliães de Protesto (CENPROT), prevista no art. 41-A da Lei Federal nº 9.492/1997. Essa central nacional de serviços eletrônicos compartilhados oferece, via internet, múltiplas funcionalidades: acesso a consultas gratuitas sobre devedores inadimplentes e protestos realizados, emissão de certidões, recepção e distribuição eletrônica de títulos e documentos de dívida para

fins de protesto, escrituração e emissão de duplicata sob a forma escritural, fornecimento e confirmação da autenticidade dos instrumentos de protesto, geração e recepção de declaração eletrônica de anuência para o cancelamento de protestos e, ainda, requerimento eletrônico de cancelamento de protesto. Essas ferramentas reduzem significativamente a necessidade de comparecimento presencial, democratizam o acesso aos serviços, aumentam a transparência e asseguram maior celeridade e efetividade na recuperação de créditos pecuniários.

Assim, ao transformar procedimentos antes marcados pela burocracia em atos digitais simples, acessíveis e fiscalizados, os serviços eletrônicos de protesto materializam a lógica da sexta onda: a de um acesso à justiça digital, inclusivo e eficiente que consolida os tabelionatos de protesto como verdadeiras portas do sistema de justiça multiportas, contribuindo para a desjudicialização e para a efetividade do direito fundamental de acesso à justiça.

Conquanto a aderência dos serviços disponibilizados pelo tabelionato de protesto de títulos, de modo destacado, à terceira e à sexta ondas renovatórias do movimento universal de acesso à justiça e o seu potencial de contribuição na gestão e solução de conflitos pecuniários, é preciso ressaltar que a tendência de desjudicialização e o aumento do fluxo de serviços processados por essa via extrajudicial podem revelar deficiências e desafios, ainda não percebidos, dos tabelionatos de protesto. Decerto, o protagonismo decorrente da gradativa transferência e abertura de atribuições para os cartórios extrajudiciais trará exposição às suas limitações operacionais. Não se deve, portanto, conjecturar que a desjudicialização da cobrança de dívidas, por intermédio do serviço de protesto, é ou será a solução perfeita para os gargalos do sistema de justiça brasileiro. Ao contrário, é preciso adotar uma visão realista para se evitar a criação de expectativas que transcendem as condições de possibilidade das serventias extrajudiciais.

Destarte, a maior utilização das serventias extrajudiciais tende a desvelar suas naturais imperfeições. Para amenizar tais limitações e evitar que os resultados práticos desabonem a esperança e a confiança depositadas pela sociedade nos tabelionatos de protesto como mecanismo alternativo de efetivação da justiça, é importante que os notários se antecipem na capacitação de seus profissionais e no aprimoramento de suas estruturas operacionais, em prol da qualidade do

atendimento, da acessibilidade aos serviços e às unidades de serviço extrajudiciais, da transparência dos custos e da destinação das verbas públicas que compõem os emolumentos. Enfim, não se pode perder de vista que os cartórios extrajudiciais servem aos direitos do cidadão.

Outrossim, mesmo diante de esforços direcionados a refinar a qualidade dos serviços extrajudiciais a níveis próximos da excelência, se faz necessário reconhecer que as assimetrias regionais prejudicam o nivelamento da prestação dos serviços. As desigualdades estruturais entre as unidades da Federação – e por vezes dentro de um mesmo Estado – dificultam que as soluções almejadas pelas reformas de simplificação e desburocratização processual e pela promoção dos meios alternativos de solução de conflitos apresentem resultados uniformes em todas as regiões do país. Assim, apesar da capilaridade dos tabelionatos de protesto, deve-se admitir que a eficiência dos serviços desjudicializados para essas serventias extrajudiciais muito provavelmente não será a mesma em todos os lugares. Trata-se de uma condição de realidade que, todavia, não inviabiliza o movimento de desjudicialização, mas que precisa ser lembrada para deixar claro que o novo modelo tende a responder aos problemas da administração da justiça de maneira diversa daquela que a jurisdição estatal vem respondendo, não de maneira absolutamente melhor.

Diante de todo o exposto, verifica-se que as características do tabelionato de protesto, à luz dos vetores que norteiam o notariado do tipo latino, confirmam a relevância jurídica e social dessa instituição extrajudicial, como uma via alternativa no contexto da justiça multiportas. Observa-se, igualmente, que a atuação célere e acessível das serventias extrajudiciais de protesto, na gestão adequada de conflitos pecuniários, dialoga com diversas ondas renovatórias do movimento universal de acesso à justiça, encorpando a tendência de desjudicialização clamada pela sociedade brasileira. Com esse panorama consolidado, passa-se ao exame do procedimento do protesto, com foco no fluxo do crédito dentro da serventia e nos desdobramentos que decorrem de sua tramitação prática.

4.2 O FLUXO DO CRÉDITO INADIMPLIDO NO SERVIÇO DE TABELIONATO DE PROTESTO

Para melhor compreender as contribuições que o tabelionato de protesto pode prestar, enquanto unidade de serviço extrajudicial integrante do sistema brasileiro de justiça multiportas, e para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, é importante conhecer a forma pela qual os conflitos creditícios inadimplidos são geridos pelo serviço extrajudicial. Assim, pretende-se, nesta passagem, explicar como ocorre a tramitação dos títulos e documentos de dívida dentro do cartório de protesto.

Antes, porém, de tratar do fluxo do crédito inadimplido, recomenda-se uma abordagem panorâmica dos princípios relacionados à atividade do protesto de títulos no ordenamento pátrio.

Com base na referencial doutrina de Amadei (2004, p. 103-113), os princípios que influenciam o protesto de títulos podem ser classificados em princípios de ordem finalística, atentos ao protesto como ato jurídico-probatório oficial, e princípios de ordem operacional, voltados ao protesto como procedimento notário-registral. Partindo-se do cânone maior da segurança jurídica e da rapidificação, o protesto, como ato e como procedimento, encontra-se sob a influência dos seguintes princípios.

O princípio da oficialidade estabelece que o protesto é ato oficial, praticado sob a autoridade de um agente delegado do Poder Público, cuja fé pública lhe confere oficialidade e presunção relativa de veracidade, decorrente de seu poder certificante. Embora seja provocado por rogação da parte interessada, é o tabelião, como testemunha qualificada, quem instrumentaliza e registra o ato solene, que somente pode ser praticado por tabelião legalmente investido na função pública ou por seus escreventes legitimamente designados.

O princípio da insubstitutividade orienta que o protesto constitui meio de prova insubstituível, sempre que a lei o exige como indispensável para o exercício de um direito material ou como pressuposto processual ou condição da ação. Nessas hipóteses, o protesto notarial não pode ser suprido por outro documento ou ato, dada sua função indispensável à demonstração do inadimplemento.

O princípio da unitariedade traduz a ideia de que o protesto deve abranger, em um só ato, todo o conteúdo do inadimplemento representado no título ou documento de dívida, no momento em que é tirado. Isso implica que a mesma obrigação, em regra,

não pode ser protestada mais de uma vez, nem deve ser lavrado um protesto distinto para cada coobrigado, sendo imprópria a repetição da prova do inadimplemento.

O princípio da rogação ou instância dispõe que a prática do ato depende de requerimento da parte interessada, não podendo o tabelião agir de ofício. Há, nesse sentido, uma vinculação entre o pedido formulado e o protesto realizado, devendo o agente observar as instruções do apresentante, respeitadas as balizas legais.

Por fim, os princípios da celeridade e da formalidade simplificada refletem a vocação do protesto para atender às necessidades do tráfego comercial e da dinâmica do mercado, impondo que o procedimento seja rápido, eficiente e sem rigores excessivos, valendo-se da simplificação ou da instrumentalidade da forma em suas etapas, mas sempre compatível com o devido processo legal e a segurança jurídica.

Isto posto, passa-se a um breve exame do tratamento conferido pelos tabelionatos de protesto aos títulos e documentos de dívida que tramitam na serventia.

O procedimento de protesto de títulos e outros documentos de dívida constitui um ato formal e solene essencial para a comprovação da inadimplência e do descumprimento de obrigações, regulado primariamente pela Lei nº 9.492/97, pelo Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN), instituído pelo Provimento do CNJ nº 149, de 30 de agosto de 2023, e por códigos de normas editados pelas Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça locais. Os serviços de protesto visam garantir a autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. O tabelião de protesto de títulos possui competência privativa para conduzir este procedimento, atuando na tutela de interesses públicos e privados.

O procedimento de protesto se inicia com a apresentação do título ou documento de dívida. A iniciativa do protesto parte do apresentante, que pode ser o credor, seu procurador ou qualquer interessado com legitimidade ativa para pleitear o crédito em juízo. Em casos de títulos de crédito, cambiais ou cambiariformes, e de documentos de dívida que não deixem dúvida sobre a exatidão, a extensão e a atualidade da dívida, corporificando todos os elementos da obrigação inadimplida, admite-se a apresentação por portador legitimado, devidamente identificado. A identidade e

capacidade do apresentante deve ser examinada, por conta das responsabilidades legais que recaem sobre as instruções e os dados por ele fornecidos ao tabelionato.

Nessa etapa, portanto, é materializado o princípio da rogação. No formulário de apresentação, ou em documento equivalente, o apresentante indica, sob sua responsabilidade ou por conta e ordem do credor, elementos que delimitarão a forma de atuação do tabelião de protesto, tais como: o endereço correto do devedor, o saldo a protestar, a memória de cálculo do débito, abrangendo abatimentos ou pagamentos parciais, bem como encargos legais, judiciais e convencionais, juros, multas e atualização monetária que couberem, eventuais prorrogações de vencimento, pessoas coobrigadas pela dívida (fiadores, avalistas, devedores solidários e corresponsáveis), que podem, ou não, ser intimadas e figurar no registro de protesto, local de pagamento, tipo e motivo do protesto, entre outros dados relevantes, sempre aferidos no caso concreto. Esses dados repercutem na correlação entre o pedido e o protesto, bem assim na simetria especular entre o título e o protesto.

O tabelionato competente para o protesto será o do lugar da praça de pagamento constante das cambiais, dos títulos de crédito ou a indicada nos documentos de dívida, facultando-se a opção pelo cartório da comarca do domicílio do devedor. Na falta de indicação ou sempre que assim desejar aquele que proceder ao apontamento, o protesto será tirado no lugar do endereço do sacado, do emitente ou devedor, das cambiais, dos títulos de crédito ou dos documentos de dívida. Em caso de protesto falimentar, será competente o cartório de protesto da comarca do principal estabelecimento do devedor. Tratando-se de sentença condenatória, o protesto deverá ser feito por tabelionato de protesto da comarca de domicílio do devedor.

Nos locais onde houver mais de um tabelionato de protesto, será feita a prévia distribuição dos títulos e documentos de dívida entre as serventias, por serviço instalado e mantido pelos próprios tabeliões, com critérios equitativos de quantidade e qualidade. Recepcionado o título ou documento de dívida, mediante recibo de entrega ou documento equivalente fornecido ao apresentante, deverá o tabelionato competente promover a sua protocolização, imediatamente ou dentro de 24 horas, obedecendo a ordem cronológica de apresentação.

Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso, se não apresentarem vícios formais. Nesse momento, realiza-se a qualificação, um traço distintivo da função social do notariado, consistente em

[...] um processo da razão prática envolvendo, no plano jurídico, a compreensão de fatos e normas, sua interpretação e, no mais das vezes, uma decisão acerca de determinada conduta a sugerir, permitir, autorizar, proibir, agir, mandar que se aja ou faça, etc. (Dip, 2018, p. 82).

O exame da legalidade da pretensão declarada pelo apresentante, no interesse do credor, é atribuído ao tabelião que deve assegurar a conformação jurídica do pedido, à luz do título ou documento de dívida que lhe serve de suporte fático, recusando a prática do ato notarial que extravase os limites normativos e aqueles impostos pela boa-fé objetiva. Nessa etapa, o delegatário verifica o lastro documental das instruções e dados fornecidos pelo apresentante, evitando, por um lado, o prosseguimento de pleitos abusivos que possam fazer germinar novas demandas e, ratificando, por outro lado, a higidez jurídica do título ou documento de dívida apresentado a protesto.

No dia-a-dia cartorário, a fase de qualificação é ampliada desde o primeiro atendimento pessoal e humanizado dispensado ao usuário, até a conclusão do procedimento com o registro do protesto. De fato, é mais eficiente e desejado que o notário oriente o usuário do serviço sobre as possibilidades jurídicas de seu intento já no primeiro contato com a serventia extrajudicial. A assessoria prestada pelo tabelião no desempenho da função auxilia no direcionamento juridicamente adequado do pedido de protesto, prevenindo excessos ou desvios jurídicos que podem vir a ser questionados em juízo, em vez de favorecer a resolução do conflito creditício. Em caso de irregularidade constatada de plano, segundo o prudente arbítrio do tabelião de protesto, o título ou documento de dívida pode ser, desde logo, devolvido ao apresentante.

Essa atuação prática do tabelião – de qualificação prudencial que se desenvolve fora dos livros oficiais – desencoraja o assistido a empreender comportamentos temerários, ao passo que incentiva a retidão e lealdade jurídicas. Talvez seja essa uma das principais razões de existência do notário do tipo latino: criar ambientes férteis à prevenção e à solução consensual de conflitos, servindo à comunidade na “missão de ser um magistrado da paz jurídica” (Dip, 2018, p. 61).

Pela literalidade das regras aplicáveis ao serviço, a qualificação notarial se limita aos elementos extrínsecos, não cabendo ao tabelião de protesto imiscuir-se em fatores intrínsecos ou em elementos relacionados à causa subjacente do documento protestável, nem investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade. Todavia, há uma crescente tendência, por parte dos órgãos correicionais, de admitir como adequada a qualificação negativa do tabelião quanto ao requerimento de protestos de título ou documento de dívida prescrito.

O documento hábil a protesto extrajudicial é aquele que caracteriza prova escrita de obrigação pecuniária, líquida, certa e exigível, sendo desnecessário que o documento seja qualificado como executivo. Nesse aspecto, a certeza corresponde à existência da obrigação, que deve ser incontestável; ou seja, o documento deve provar de forma clara e inquestionável a relação devedor-credor e a obrigação de pagar. A liquidez significa que o valor da dívida deve ser determinado ou facilmente determinável; não pode ser um valor genérico ou incerto, mas sim uma quantia específica em dinheiro. A exigibilidade, por sua vez, determina que a obrigação deve estar vencida e ser passível de cobrança imediata, sem depender de nenhuma condição ou termo futuro. Por isso, todo protesto tirado após o vencimento da obrigação é efetuado por falta de pagamento. Assim, todo documento que serve para instruir uma ação monitória – logo, desprovido de força executiva – pode ser qualificado como protestável extrajudicialmente.

Entretanto, de acordo com as particularidades do caso concreto, vencida por longo tempo a ação judicial executiva, o protesto pode tornar-se indesejável por configurar um abusivo constrangimento ao devedor, que ultrapassa os limites impostos pela boa-fé objetiva. Nessas hipóteses, a prudência notarial intervém para se evitar o abuso de direito de cobrança, prestigiando a linha de entendimento de que, nessas situações específicas, a prescrição atinge os aspectos formais do título, retirando-lhe a certeza e a exigibilidade, embora subsista o débito, sem a correlata responsabilidade, ao menos como obrigação natural, pois o devedor permanece impontual no pagamento, sendo descabido falar em dano moral.

Do mesmo modo, a qualificação notarial negativa é recomendada em casos de apresentação de títulos em lotes por portadores sem comprovado liame jurídico com o crédito perseguido e em situações de injustificado fornecimento precário ou

insuficiente do endereço do devedor que inviabilize sua intimação pessoal. Ao repelir comportamentos antijurídicos, o tabelião de protesto reforça seu papel na prevenção e solução de conflitos.

Em caso de devolução do título ou documento de dívida por irregularidade e de qualificação negativa, depois da protocolização, os motivos da recusa devem constar em uma nota devolutiva fundamentada. Conquanto, fica assegurado à parte interessada o direito de buscar a revisão da decisão do tabelião, por meio de procedimento de suscitação de dúvida ao juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal. Deflagrado o procedimento, o tabelião poderá se retratar ou aguardar que impasse jurídico seja dirimido pela autoridade judiciária, cuja decisão determinará o prosseguimento ou a interrupção do procedimento de protesto extrajudicial.

Quando o documento recebe qualificação positiva, ou seja, é examinado e considerado hábil a protesto, o tabelião expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço. Recente inovação normativa permite ao tabelião de protesto utilizar meio eletrônico ou aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de voz para enviar as intimações. Restando frustrada a tentativa de intimação pessoal ou verificados outros motivos legais, será promovida a intimação do devedor por edital.

A intimação dá ciência da tramitação do procedimento de protesto ao devedor, que terá o prazo legal de 3 dias úteis, a contar do recebimento ou da publicação da intimação, para realizar a providência elisiva do protesto ou apresentar as razões pelas quais deve ou deixa de devolver, aceitar ou pagar o título ou documento de dívida, conforme o motivo do protesto. A resposta eventualmente oferecida pelo indicado devedor é denominada contraprotesto e não tem o condão de interromper o procedimento extrajudicial, mas suas alegações serão consignadas no registro e do respectivo instrumento de protesto, constituindo meio de prova também em benefício do devedor. Toma-se de exemplo a recusa de aceite ou pagamento manifestada pelo sacado pelos motivos previstos nos arts. 8º e 21 da Lei Federal nº 5.474/1968, que inviabiliza a execução da duplicata não aceita.

Para se reverter o procedimento de protesto durante sua tramitação, assegura-se ao devedor a ação judicial de sustação de protesto. Se o deferimento do pedido liminar chegar tempestivamente ao conhecimento formal do tabelião, o título ou documento de dívida cujo protesto tiver sido sustado judicialmente permanecerá no tabelionato, até decisão definitiva do juízo, e somente poderá ser pago, protestado ou retirado com autorização judicial. Se o mandado de sustação do protesto for recebido após sua lavratura, o tabelião de protesto procederá à suspensão dos efeitos do protesto, aplicando o princípio da fungibilidade.

Antes da lavratura e registro do protesto, pode ocorrer a retirada do título por desistência do apresentante. Essa providência é imotivada e aborta o fluxo do crédito no tabelionato de protesto. Muitas vezes, a desistência do protesto é ocasionada pelo diálogo paralelo entre credor e devedor, estimulado pelo recebimento da intimação cartorária. O devedor, impelido pelo protesto, se dispõe a renegociar diretamente com o credor condições factíveis de satisfação da dívida, de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

Igualmente, dentro do tríduo legal, o devedor poderá adimplir a sua obrigação, através da devolução, do aceite ou do pagamento, conforme for o motivo do protesto. Em se tratando de conflitos creditícios inadimplidos, o cumprimento da obrigação se dá pelo pagamento, em moeda corrente nacional, com os devidos acréscimos, realizado diretamente no tabelionato ou por canais disponibilizados pelo serviço. Na liquidação do título ou documento de dívida apresentado a protesto, a serventia dará a respectiva quitação, e o valor devido será colocado à disposição do apresentante no primeiro dia útil subsequente ao do recebimento. Essa é a maneira ideal de solução do conflito, por intermédio do tabelionato de protesto.

Não se verificando irregularidade formal obstativa ou suscitação de dúvida pendente, em razão de qualificação negativa, nem ocorrendo sustação judicial, desistência ou adimplemento da obrigação, o tabelião, à vista da regularidade da intimação, realizará a lavratura e o registro do protesto, após o decurso do tríduo legal, para fins de publicidade e conservação de direitos, observados os requisitos constantes do art. 22 da Lei Federal nº 9.492/1997. Trata-se de ato de cunho declaratório, que certifica a intimação e atesta o comportamento do devedor em resposta à iniciativa do credor, atribuindo fé pública ao protesto do título ou documento de dívida.

Nota-se o influxo da rapidificação, celeridade e simplificação sobre o procedimento de protesto: a protocolização dos títulos apresentados ou distribuídos se faz em 24 horas; todo procedimento de protesto, desde a protocolização até o registro do protesto com lavratura do respectivo instrumento deve ocorrer, em condições normais, dentro de 3 dias úteis; na hipótese de o documento comprobatório do recebimento da intimação pelo devedor não retornar ao cartório dentro do prazo de 10 dias úteis, deverá ser providenciada a intimação por edital no sítio eletrônico da CENPROT; quando a intimação for efetivada, excepcionalmente, no último dia do prazo, ou além dele, mesmo que por edital, o protesto será tirado no 1º dia útil subsequente.

Além disso, não se exige que a intimação seja entregue pessoalmente ao devedor, bastando comprová-la ocorrida no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento. Outrossim, ocorrendo o pagamento da dívida em cartório, o valor devido será colocado à disposição do apresentante no 1º dia útil subsequente ao do recebimento. Caso efetivado o protesto, o respectivo instrumento deve ser disponibilizado em igual prazo ao apresentante.

A facilidade de acesso ao tabelionato de protesto constitui, sem dúvida, uma das principais virtudes dessa porta do sistema brasileiro de justiça multiportas. Contudo, tal atributo exige especial cautela para que não se converta em mero facilitismo, conduzindo à banalização do protesto em hipóteses juridicamente inadequadas. Nesse cenário, assume particular relevo a função de qualificação notarial desempenhada pelo tabelião: o exame rigoroso da legalidade do título e da pertinência do pedido de protesto, realizado com independência e prudência, funciona como mecanismo essencial de contenção de abusos e de prevenção ao exercício disfuncional do direito. A intervenção notarial, ao filtrar pretensões incompatíveis com o ordenamento, atua como antídoto à tendência do mercado de buscar atalhos ou de simplificar excessivamente a prática de atos jurídicos. Em outras palavras, incumbe ao tabelião evitar qualquer forma de laxismo procedimental, assegurando que a simplificação característica do protesto não ultrapasse os limites do juridicamente admissível, aferível no caso concreto. Assim, a atuação diligente e tecnicamente fundamentada do tabelião preserva a integridade do instituto, garantindo que sua celeridade não se dê em detrimento da segurança jurídica e da finalidade pública do serviço.

Tendo sido praticado o registro do protesto, para comprovação do inadimplemento do devedor, a averbação de seu cancelamento será realizada, ordinariamente, em razão do pagamento ulterior da dívida, diretamente ao credor. Não sendo possível a exibição do documento original protestado, o cancelamento do protesto será solicitado com a apresentação de declaração de anuência passada pelo credor. O cancelamento fundado em outro motivo que não o pagamento do título ou documento de dívida será efetivado por determinação judicial. A prescrição da dívida protestada, por si só, não é motivo apto a fundamentar a averbação de cancelamento do registro público.

De modo geral, incumbe ao devedor providenciar o cancelamento do protesto tirado em seu nome, arcando com as despesas devidas pela prática do ato, como consectário do princípio da causalidade. Contudo, sendo caso de protesto irregular, o seu cancelamento torna-se encargo do credor.

Até que seja cancelado ou tenha seus efeitos suspensos judicialmente, será dada ampla publicidade ao registro do protesto. O acesso à informação de protestos lavrados e não cancelados ocorre por meio de certidão, expedida pelo tabelionato competente, a pedido escrito de qualquer pessoa, sem necessidade de justificar o motivo ou a finalidade. Em acréscimo, essas informações são fornecidas, mediante solicitação, às entidades vinculadas à proteção do crédito, como a Serasa, Boa Vista, SCPC e congêneres, fartamente consultadas pelos agentes financeiros e comerciais. Além disso, a CENPROT disponibiliza a consulta gratuita quanto a devedores inadimplentes e aos protestos realizados, aos dados desses protestos e dos tabelionatos aos quais foram distribuídos.

Constata-se, assim, que a publicidade do protesto e os requisitos legais para cancelamento do seu registro potencializam o efeito dessa via no sentido de forçar a satisfação do direito creditício e, assim, operar a solução do conflito, destacando o importante papel do serviço extrajudicial dentro do sistema multiportas de acesso à justiça.

4.3 PROPOSTA DE SOLUÇÃO NEGOCIAL PRÉVIA AO PROTESTO

Foram demonstradas no tópico anterior as etapas que compõem o procedimento de protesto, no âmbito do tabelionato de protesto de títulos e documentos de dívida. Pelo exposto, observa-se que o serviço é muito procurado como meio de cobrança extrajudicial e que eventual pagamento, em solução da dívida, será realizado pelo devedor no valor igual ao declarado pelo apresentante, acrescido dos emolumentos e demais despesas.

Não se pode negar que o protesto extrajudicial é medida menos gravosa ao devedor, se comparado ao processo judicial de execução, pois o tabelião não possui (ainda) poderes para praticar atos de apreensão e expropriação forçada de bens pertencentes ao devedor, para solver a obrigação inadimplida. Entretanto, os custos desse ato notarial – que, como já visto, são repassados ao devedor, no momento de elisão ou de cancelamento do protesto – podem representar, na prática, uma sucumbência que dificulta o seu soerguimento econômico. Por vezes, o devedor se encontra na delicada situação de ter que optar entre pagar os emolumentos e acréscimos legais devidos pelo cancelamento do registro do protesto (e, com isso, limpar do seu nome na praça) ou quitar seus compromissos correntes, por vezes indispensáveis para a sua digna sobrevivência.

Nesse cenário, surge como uma alternativa mais favorável à solução dos conflitos creditícios, por se apresentar potencialmente mais aderente ao devedor, a proposta de solução negociada prévia, inserida na lei que disciplina o protesto de títulos e outros documentos de dívida pela Lei Federal nº 14.711/2023. Essa novidade legislativa veio a ser regulamentada pelo Provimento do CNJ nº 168, de 27 de maio de 2024, que alterou, no ponto, as disposições anteriores contidas no Provimento do CNJ nº 149/2023 (CNN). Trata-se de mais uma iniciativa que se amolda ao movimento de reformas de simplificação processual para promover os escopos do acesso à justiça, defendido pela terceira onda Projeto Florentino.

A partir de então, o apresentante ou credor pode, por meio da central nacional de serviços eletrônicos compartilhados dos tabeliões de protesto (CENPROT), optar por uma proposta de solução negociada prévia ao protesto. O convite para a solução amigável pode ser enviado por mensageria eletrônica, como e-mail, SMS e aplicativos de mensagens. Esta proposta tem um prazo de até 30 dias para resposta do devedor. Se ela for exitosa, o devedor se livrará da dívida em condições mais favoráveis que

as juridicamente exigíveis. E, se não for bem-sucedida, ela será convertida em indicação para protesto, pelo valor original da dívida, com seus consectários integrais.

Destarte, os tabeliães de protesto, por intermédio da sua entidade de classe, deverão desenvolver ferramentas e sistemas que promovam campanhas educativas, meios e alternativas voltados à redução dos índices de inadimplência e à regularização extrajudicial de dívidas e restrições cadastrais, como princípio de maior cidadania financeira, utilizando a solução negocial prévia ao protesto e a renegociação das dívidas protestadas e ainda não canceladas.

Portanto, essa etapa prévia ao protesto é uma oportunidade de negociação que arrefece o viés coativo do ordenamento jurídico. Nesse ponto, cabe refletir se a medida de solução negocial prévia representaria uma política de se buscar a pacificação social por meio de sanção premial.

A sanção premial, também conhecida como sanção positiva, é um conceito na teoria do direito que se refere a mecanismos de incentivo utilizados pelo ordenamento para promover a realização de atos socialmente desejáveis (Bobbio, 2007, p. 1-32). Ao se criar uma fase pré-protestual, que oferece ao devedor as vantagens de desconto na dívida e desoneração dos emolumentos cartorários, torna-se mais fácil e atraente ação desejada: o adimplemento da obrigação, que corresponde à solução do conflito. Essa medida extrajudicial se traduz em um estímulo semelhante ao que acontece com o devedor que cumpre voluntariamente a decisão judicial condenatória em quantia certa nos autos do processo de cumprimento de sentença: o pagamento feito no prazo o art. 523 do Código de Processo Civil evita que o débito seja acrescido de multa de dez por cento e, também, de honorários de advogado de dez por cento.

O cerne da reflexão suscitada estaria em definir se o desconto no valor da dívida e a possível redução das despesas cartorárias, pelo enquadramento do ato notarial em faixa menor da tabela de emolumentos, merecem ser equiparados, *mutatis mutandis*, aos incentivos típicos da sanção positiva, situação na qual “o prêmio é uma reação a uma boa ação” (Bobbio, 2007, p. 24). Assim, se a desoneração puder ser considerada um prêmio ao devedor que cumpre sua obrigação na fase antecedente ao típico procedimento de protesto, parece correto inferir que a solução negocial prévia consistiria em modalidade de sanção premial.

Observa-se, pois, que a proposta de solução negocial prévia ao protesto se funda na oferta de solução do conflito pecuniário mediante incentivo econômico bilateral: de um lado, o credor recupera mais rápido a disponibilidade de seu direito creditório, ainda que voluntariamente em parte; de outro lado, o devedor cumpre sua obrigação de maneira menos onerosa, aproveitando o desconto concedido.

Esse recurso configura a materialização, no âmbito das serventias extrajudiciais, do uso seletivo de incentivos econômicos mencionado pelo Projeto Florentino como um dos métodos gerais para evitar o litígio judicial. A medida encoraja acordos justos em conflitos iniciados pelo vencimento da prestação não paga. O relatório elaborado por Cappelletti e Garth (1988, p. 88) aponta que fatores econômicos como a alocação dos custos do julgamento judicial, os honorários advocatícios, ônus sucumbenciais, a taxa de inflação e a demora influenciam a disposição das partes para com a conciliação extrajudicial.

O indivíduo que teria que litigar em juízo para receber o numerário que lhe é devido se contenta em receber alguma quantia desde logo, evitando as delongas, os dissabores e os riscos inerentes ao processo judicial. O devedor que potencialmente estaria sujeito ao agravamento de sua situação pelos encargos sucumbenciais e demais consectários legais, como juros de mora, correção monetária, honorários advocatícios, custas processuais, e a atos judiciais de constrição patrimonial, como bloqueios e indisponibilidade de bens, penhoras, arrestos e sequestros, livra-se de sua responsabilidade jurídica pelo pagamento da obrigação por um valor menor do que lhe era legalmente exigível pelo credor.

Assim, a proposta de solução negocial prévia ao protesto é mecanismo equânime de conciliação extrajudicial que efetiva o acesso à justiça, com a utilização de modernos recursos tecnológicos, em linha com a terceira e a sexta ondas renovatórias do movimento global de acesso à justiça.

Dessa maneira, a proposta de solução negocial prévia ao protesto insere-se em um movimento mais amplo de desjudicialização e de fortalecimento de mecanismos de gestão adequada de conflitos no sistema de justiça brasileiro. Trata-se de inovação que aproxima o instituto do protesto dos valores da justiça multiportas, ao estabelecer, antes do rito oficial e solene, um espaço institucionalizado para a tentativa de

composição consensual entre credor e devedor, em condições mais favoráveis. Essa etapa preventiva, operada com a intermediação do tabelião de protesto e por meio do CENPROT, amplia a possibilidade de solução célere, econômica e dialogada das relações creditícias inadimplidas, contribuindo para desafogar o Judiciário e para tornar mais eficiente a tutela dos direitos patrimoniais.

Na perspectiva da gestão adequada de conflitos, o mecanismo reflete o correto diagnóstico de uma situação em que o inadimplemento, embora gere insegurança e riscos econômicos, pode ser tratado por via consensual, evitando-se a imediata imposição dos efeitos gravosos do protesto. Nesse sentido, privilegia-se a construção de soluções ajustadas às peculiaridades do caso concreto, já que o credor pode oferecer descontos, parcelamentos ou outras condições que facilitem o cumprimento da obrigação, enquanto o devedor dispõe de até 30 dias para avaliar a proposta e se manifestar. Essa racionalidade evita que o mecanismo extrajudicial de cobrança se converta, de imediato, em um procedimento coercitivo, possibilitando que a relação jurídica seja recomposta de modo menos oneroso e mais aderente aos reais interesses de ambas as partes.

Do ponto de vista da desjudicialização, a medida representa importante avanço na transferência de ferramentas de tutela de direitos para a esfera extrajudicial, exemplificando microrreforma no sistema capaz de desburocratizar o acesso e favorecer o escopo social da justiça. A recepção, pelo tabelionato de protesto, de propostas de negociação prévia e a sua conversão automática em protesto, em caso de frustração da tentativa, integram em um só procedimento as fases de prevenção e de satisfação do crédito, sem a necessidade de recorrer ao Judiciário. Além de reforçar a fé pública notarial e a segurança jurídica dos atos praticados, o instituto contribui para a pacificação social ao reduzir a litigiosidade e ao estimular a regularização espontânea de dívidas, como mais uma etapa de conformação consensual do direito.

Nesse contexto, a proposta de solução negocial prévia ao protesto deve ser compreendida não apenas como técnica de cobrança, mas como expressão de uma nova mentalidade jurídica, voltada à construção de um sistema de justiça mais inclusivo, acessível e funcional. Ao conciliar o rigor formal do protesto com um espaço de negociação orientado pela imparcialidade do tabelião e pela utilização de

plataformas eletrônicas interoperáveis, a norma reafirma o papel das serventias extrajudiciais como atores centrais na efetivação do direito fundamental de acesso à justiça.

4.4 MEDIDAS DE INCENTIVO À RENEGOCIAÇÃO POSTERIORES AO PROTESTO

As medidas de incentivo à renegociação de dívidas protestadas também podem ser classificadas como fruto de reformas procedimentais de simplificação e de difusão dos meios alternativos de solução de conflitos, alinhadas com a tendência de um novo enfoque do acesso à justiça defendida pela terceira onda propagada pelo Projeto Florentino. Além disso, da mesma maneira que a proposta de solução negocial prévia estudada no tópico anterior, elas se entrelaçam com as proposições da chamada sexta onda do movimento *Global Access to Justice Project* relacionadas ao uso de novas tecnologias e ao desenvolvimento de plataformas eletrônicas capazes de promover a resolução adequada de conflitos.

Como visto no tópico dedicado ao fluxo do crédito inadimplido no tabelionato de protesto, até o advento desta nova medida, o rito do procedimento de protesto de títulos e outros documentos de dívida disciplinado pela Lei Federal nº 9.492/1997 limitava a intermediação direta do tabelião, na busca de solucionar o conflito creditício, até o ato do protesto em sentido estrito, materializado pela sua lavratura e consequente registro. Significa dizer que, até então, depois de esgotado o prazo legal de 3 dias úteis para a providência elisiva do protesto por parte do devedor, a serventia extrajudicial não poderia mais receber o pagamento da dívida, para posterior repasse ao credor.

Essa limitação procedimental foi superada pela nova possibilidade de se permitir a intervenção da unidade de serviço extrajudicial mesmo depois do registro da impontualidade do devedor pelo cartório de protesto. Com o advento do Provimento nº 72/2018 do CNJ, editado com vistas à organização e uniformização de procedimentos consensuais de solução de conflitos, a serem realizados, de forma facultativa, pelos serviços extrajudiciais, foram facultadas medidas de incentivo à quitação ou renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do

Brasil, prévias à possível instauração de procedimento de conciliação ou de mediação no âmbito das serventias extrajudiciais. Anota-se que o Provimento do CNJ nº 149/2023 (Código Nacional de Normas) permite a realização facultativa dos procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro.

As medidas de renegociação de dívida já protestada estão disciplinadas, atualmente, pelos arts. 375 e seguintes do Provimento nº 149/2022 do CNJ, que incorporou e aperfeiçoou o Provimento anterior, e, ainda, o art. 26-A da Lei Federal nº 9.492/1997, incluído pela Lei Federal nº 14.711/2023. A ideia dessa microrreforma no procedimento extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívida é ampliar os recursos interventivos do tabelionato, estendendo a sua utilidade prática para os interessados na solução de conflitos creditícios. Nesse contexto evolutivo, que viabiliza uma atuação mais ampliada dessa porta de acesso à justiça, tanto o credor quanto o devedor podem se sentir mais estimulados a eleger o serviço extrajudicial como meio adequado para a tentativa de resolução de seu conflito pecuniário.

Antes disso, com a lavratura do protesto, cabia ao tabelião tão somente direcionar o devedor para procurar fazer contato com o credor. Apenas depois da satisfação do débito – fora do âmbito de atuação direta da serventia – é que, mediante a apresentação de carta de anuência ou do original do documento protestado, poderia o devedor promover o cancelamento do registro de protesto junto ao cartório. Em resumo, a partir da inovação legislativa, após a lavratura do protesto, credor, devedor e tabelião podem propor medidas de incentivo à renegociação de dívidas protestadas, com a possibilidade de abatimento de emolumentos e acréscimos legais. Se a renegociação for bem-sucedida, o pagamento dos emolumentos e despesas cartorária será devido pelo devedor no momento da quitação.

Desse modo, o novo regime jurídico de atuação da serventia extrajudicial estabelece que as partes podem, a qualquer tempo, propor renegociação das dívidas já protestadas e não canceladas, sendo lícita a concessão de descontos, parcelamentos ou atualização do valor devido, cabendo sempre ao devedor a possibilidade de formular contrapropostas. O requerimento deve, dentre outros requisitos, indicar meios de comunicação eletrônica (e-mail, SMS, aplicativos de mensagem), dados bancários para eventual repasse da liquidação da dívida e o prazo para resposta do

devedor. O tabelião territorialmente competente deve apreciar o pedido em até um dia útil, cabendo-lhe expedir o convite eletrônico de negociação à parte contrária.

A intermediação, negociação e formalização de acordos ocorrem integralmente pela plataforma eletrônica do CENPROT, sob a fiscalização e a fé pública do tabelião. Em caso de parcelamento, admite-se que o protesto seja cancelado já com o pagamento da primeira parcela, salvo disposição contrária do termo de renegociação. As despesas com emolumentos e acréscimos legais apenas incidem no momento da liquidação da dívida e desde que a renegociação seja bem sucedida ou exitosa. Trata-se, assim, de mecanismo que privilegia a desjudicialização, oferecendo às partes um caminho extrajudicial célere e eficiente para a recomposição de relações creditícias, em consonância com a lógica da gestão adequada de conflitos.

No mesmo sentido, a regulação reforça a dimensão cidadã do tabelionato de protesto ao determinar que os tabeliães, por intermédio do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB), desenvolvam ferramentas e campanhas voltadas à educação financeira, à redução da inadimplência e à regularização extrajudicial de dívidas e restrições cadastrais.

Em verdade, as reformas de desburocratização e facilitação da atuação dos serviços notariais e de registro no cotidiano das pessoas comuns são sempre muito bem-vindas. Nessa linha, Eberle (2018) observa que a função notarial de prevenção não pode ser reduzida à mera tecnificação procedimental, sendo necessário reavivar os marcos essenciais da atuação dos tabeliães de protesto, cuja finalidade precípua é pacificar situações de inadimplemento antes que o conflito se converta em demanda judicial.

As inovações tecnológicas, sobretudo no ambiente digital da CENPROT, aproximam o instituto do protesto extrajudicial das *Online Dispute Resolution* (ODR), situando-o no contexto da sexta onda renovatória do movimento de acesso à justiça. Com a popularização da internet, os avanços tecnológicos e uma sociedade cada dia mais hiperconectada, o desenvolvimento de plataformas virtuais de resolução de conflitos se torna, cada vez mais, uma necessidade social (Navarro, 2024, p. 385).

A utilização de dados estruturados e a possibilidade de automação contratual revelam um processo comunicativo híbrido, que combina postura colaborativa e negociação competitiva, com barganha de posições (Goretti, 2022, p. 71), mediado por um agente imparcial dotado de fé pública, independência e obrigado pelo sigilo profissional. Desse modo, o serviço assume a feição de uma porta virtual do sistema brasileiro de justiça multiportas, alargando as vias de efetividade do direito fundamental de acesso à justiça.

Dando um passo adiante, a incorporação de soluções automatizadas amplia ainda mais a racionalidade e eficiência das renegociações. A evolução tecnológica aplicada ao sistema de protesto permite vislumbrar a CENPROT como um ambiente digital dotado de instrumentos avançados para potencializar a eficiência das renegociações. A plataforma já reúne condições técnicas para oferecer ao requerente, no ato do acesso, modelos de propostas e parâmetros negociais personalizados, identificados por meio de inteligência artificial a partir da análise do histórico de renegociações bem-sucedidas ou exitosas anteriormente processadas. Esse recurso amplia a previsibilidade e aumenta a probabilidade de êxito das tratativas, conferindo racionalidade e objetividade ao processo de composição.

Nesse contexto, propõe-se que a CENPROT evolua para disponibilizar opções inteligentes e automatizadas de formalização dos termos de renegociação, com a integração de assinaturas digitais, a predefinição das modalidades de pagamento (parcelado ou à vista), e a interoperabilidade com sistemas bancários e meios eletrônicos de transação financeira, como boletos, chaves PIX e cartões de crédito e débito. Tais funcionalidades, inspiradas nos chamados *smart contracts*, conferem ao procedimento um caráter de contratação inteligente, entendida tanto como protocolo de execução sequenciada de instruções programadas, quanto como mecanismo apto a produzir efeitos jurídicos de forma automática e segura (Didier Jr.; Fernandez, 2024, p. 740).

Ademais, as soluções tecnológicas podem ser estruturadas para automatizar a gestão do ciclo da dívida renegociada. Por exemplo, mediante instruções prévias do credor, o sistema poderia acionar, de forma imediata, nova apresentação a protesto de um título cujo cancelamento tenha ocorrido em razão do pagamento apenas da primeira parcela, mas que venha a ser inadimplido posteriormente. Do mesmo modo, em caso

de novação decorrente da renegociação, a plataforma poderia prever a indicação direta a protesto do termo descumprido, pelo saldo devedor atualizado, sem necessidade de novo requerimento manual do credor.

Por fim, recomenda-se que o sistema de automação da CENPROT seja plenamente apto a enviar ao cartório competente, sem atrasos, o comando de cancelamento automático dos protestos integralmente pagos ou objeto de renegociação bem-sucedida, assegurando ainda o repasse dos valores quitados ao credor. Esse fluxo, realizado sem necessidade de intervenções humanas adicionais, reforça a eficiência, a segurança e a confiabilidade da atividade notarial, consolidando a CENPROT como verdadeiro núcleo digital de gestão adequada de conflitos pecuniários no sistema de justiça multiportas.

Como destaca Belmiro, as medidas introduzidas pela Lei nº 14.711/2023 ampliaram o leque de atuação dos tabelionatos de protesto, reposicionando-os em um ambiente competitivo e altamente tecnológico do mercado de crédito e cobrança, no qual apenas os serviços que se adequarem e se reinventarem face às demandas desse dinâmico segmento econômico têm possibilidade de sobreviver (2024, p. 590). Assim, a renegociação de dívidas protestadas, processada em ambiente eletrônico oficial e sob a fiscalização estatal, representa não apenas uma forma de dar concretude aos direitos dos credores e devedores, mas também um passo consistente na consolidação da justiça extrajudicial como instrumento de pacificação social.

Em síntese, esse novo modelo normativo configura um mecanismo de autocomposição extrajudicial que reforça a gestão adequada de conflitos pecuniários, ao mesmo tempo em que integra a terceira onda do acesso à justiça – tanto na frente de diversificação dos meios de solução de conflitos, quanto na de reformas de simplificação processual – com a sexta onda do movimento – atenta à incorporação das tecnologias digitais ao sistema de justiça –, contexto em que se posiciona o objeto central da presente pesquisa. Trata-se, pois, de inovação que alinha o notariado brasileiro às tendências globais de ampliação das vias de tutela de direitos, reafirmando a contribuição do protesto extrajudicial como instrumento de acesso à justiça no contexto contemporâneo.

Os traços característicos do tabelionato de protesto de títulos e outros documentos de dívida confirmam sua vocação e aptidão para a gestão adequada de conflitos pecuniários. Os procedimentos desse serviço extrajudicial, marcados pela celeridade e forma simplificada, incrementados pelo uso intenso de tecnologia, recursos digitais e informáticos, demonstram que o cartório de protesto serve como mecanismo de prevenção de litígios e de resolução de conflitos pecuniários, no contexto do sistema brasileiro de justiça multiportas. A contribuição dessa porta na efetivação de direitos creditícios pode ser validada e mensurada pelos resultados práticos auferidos com a prestação de atos extrajudiciais de satisfação a serem tratados a seguir.

4.5 RESULTADOS PRÁTICOS NA GESTÃO DE CONFLITOS CREDITÍCIOS

Foi demonstrado que o protesto notarial serve de eficiente mecanismo desjudicializado de recuperação de crédito, que pode ser utilizado pelo credor, de modo gratuito e digital, para provar a sua diligência na apresentação do título ou documento de dívida ao devedor. Ao mesmo tempo, o protesto funciona como meio de prova do inadimplemento do devedor, cuja presunção pode ser desconstituída em juízo pela demonstração cabal do cumprimento ou da inexistência da obrigação. Assim, conforme o art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto é ato extrajudicial, qualificado pela fé pública e pelo intermédio do tabelião, cuja face probatória produz vários efeitos previstos em lei, como os mencionados a saber.

O protesto constitui o devedor em mora, conforme o art. 397, parágrafo único, e art. 525 do Código Civil, e fixa o termo inicial dos encargos, não havendo prazo assinado, de acordo com o art. 40 da Lei 9.492/1997. Como corolário de sua presunção de veracidade, a reprodução da imagem do título ou documento de dívida protestado, devidamente autenticada pelo tabelião ou por seus prepostos, guarda o mesmo valor do original, sendo desnecessária a sua restauração judicial, conforme art. 39 da Lei 9.492/97.

Além disso, o protesto permite a responsabilização e a cobrança, por direito de regresso, dos devedores cambiários indiretos de títulos de crédito (sacador, endossantes e seus respectivos avalistas), nos termos do art. 53 da Lei Uniforme de

Genebra, art. 20 do Decreto nº 2.044/1908 e art. 13, § 4º, da Lei nº 5.474/1968. Em acréscimo, o protesto confere publicidade, autenticidade e eficácia à apresentação do título e à inadimplência do devedor, conforme contido nos arts. 44 e 66 da Lei Uniforme de Genebra, bem como provoca o vencimento antecipado do título, quando tirado por falta de aceite, nas hipóteses previstas no art. 43, nº 1, da citada Lei Uniforme e no art. 19, inciso I, do Decreto nº 2.044/1908.

Nesse ponto, insta destacar que o protesto é meio legal de comprovação da inadimplência praticado em diversos países com sistema jurídico baseado na *civil law*, como se observa, por exemplo, da vasta relação de Altas Partes Contratantes que aderiram às Convenções para adoção de uma lei uniforme em matéria de cheques, assinadas em Genebra em 1931, e às Convenções para adoção de uma lei uniforme em matéria de letras de câmbio e notas promissórias, assinadas em Genebra em 1930, diplomas esses internalizados no Brasil por meio dos Decretos nº 57.595/1966 e nº 57.663/1966 e que fazem expressa menção ao instituto do protesto.

Outrossim, na legislação pátria, o Alvará Português de 19/10/1789 já regulamentava o termo de denúncia dos protestos, para possibilitar o exercício do direito de regresso aos portadores de letras de câmbio. O Código Comercial de 1850, em sua redação original, estipulava no art. 405 que “os protestos das letras de câmbio devem ser feitos perante o escrivão privativo dos protestos, onde o houver; e não o havendo perante qualquer tabelião do lugar, ou escrivão com fé pública na falta ou impedimento de tabelião.” Já o Decreto nº 917 de 24/10/1890, que tratava das quebras, disciplinava o protesto falimentar dispondo em seu art. 3º que a falta de pagamento das dívidas ficaria plenamente provada com certidão do protesto interposto perante o oficial público encarregado dos protestos de letras.

O protesto extrajudicial possibilita, ademais, a execução de duplicata de venda mercantil e de prestação de serviços não aceitas, bem como de fatura ou conta de profissionais liberais, observados outros requisitos contidos na Lei nº 5.474/1968. Com efeito, o protesto permite, ainda, ao portador do *warrant* promover a venda, por intermédio de corretor ou leiloeiro, das mercadorias depositadas no armazém geral e especificadas no título em penhor para garantia da dívida nele corporificada, conforme art. 23 do Decreto 1.202/1903.

Mais recentemente, o art. 9-A da Lei Federal 9.430/96 conferiu ao protesto o efeito de permitir aos contribuintes enquadrados no regime tributário de apuração e recolhimento pelo lucro real o registro contábil das perdas correspondentes à inadimplência de valores a receber dos chamados créditos de liquidação duvidosas, em substituição às exigências de judicialização.

Ademais, o protesto habilita o pedido de decretação da falência com base na impontualidade do devedor, observados os demais requisitos legais, consoante o art. 94, inciso. I e § 3º, da Lei 11.101/2005, e pode servir também para fixação do termo legal da falência, nos termos do art. 99, inciso. II, do mesmo diploma. Outrossim, pode servir para fixação do termo legal da liquidação extrajudicial, de acordo com o art. 15, § 2º, da Lei 6.024/1974, e possibilita a execução do contrato de câmbio não cumprido, conforme exigido pelo art. 75 da Lei 4.728/1965.

Corriqueiramente, um dos mais importantes efeitos legais do protesto tem sido o de interromper a prescrição, em relações jurídicas de natureza cível e tributária, conforme disposto no art. 202, inciso. III, do Código Civil, e no art. 174, inciso. II, do Código Tributário Nacional, com a redação dada pela Lei Complementar 208/2024. Esse efeito beneficia o credor, estendendo o prazo para eventual ajuizamento pretensão executiva e ordinária de cobrança em face do devedor. De fato, o prolongamento da força executiva do título ou documento de dívida protestado aumenta a chance de o devedor cumprir sua obrigação extrajudicialmente, para, assim, evitar a constrição de seus bens e direitos pela via mais gravosa da execução judicial. Ou seja, o protesto aumenta a possibilidade de solução do conflito pecuniário, mesmo depois de seu registro.

Outra contribuição relevante do protesto tem sido o efeito de atribuir maior efetividade à decisão judicial transitada em julgado, quando não ocorrer o pagamento voluntário da condenação, e ao pronunciamento judicial que reconhece a exigibilidade de obrigação de prestar alimentos, nos termos dos arts. 517 e 528, § 3º, ambos do CPC. Nesse ponto, merece destaque a contribuição recíproca que pode haver entre as várias portas do sistema brasileiro de justiça, que se entrelaçam e se ajudam, mutuamente, no escopo de efetivar o direito reconhecido por declaração do legislador ou do magistrado. As atuações das diversas instituições que compõem o sistema de justiça multiportas não são concorrentes, nem excludentes entre si. Ao contrário, a

interoperabilidade, a cooperação e a integração das múltiplas vias de acesso à justiça, sejam elas judiciais ou extrajudiciais, edificam um cenário favorável para majorar as chances de concretização do direito material reivindicado ou violado e, conseqüentemente, de estabilização da desejável paz social.

A par dos efeitos, o serviço de protesto tem recebido novas funções legais. Cita-se, por exemplo, a possibilidade de o credor da prestação de serviços de transporte remunerado utilizar o protesto digital e os demais serviços disponibilizados pela CENPROT, para fins de cobrança e negociação de seus direitos creditórios, e, também, para emissão e registro do correspondente documento eletrônico de transporte (DT-e), como autoriza o art. 20 da Lei 14.206/2021, combinado com o § 5º do art. 41-A da Lei 9.492/1997. Outrossim, o art. 41-A, § 3º, da Lei 9.492/1997 permite à CENPROT, diretamente ou mediante convênio com entidade pública ou privada, realizar serviços de coleta, de processamento, de armazenamento e de integração de dados para a emissão e a escrituração de documentos eletrônicos passíveis de protesto.

Esse arcabouço normativo, que confere efeitos e funções especiais ao protesto extrajudicial, auxilia a promover sua outra face: meio legítimo de cobrança. Todavia, acredita-se que o sucesso do protesto na recuperação de direitos creditícios reconhecidos e não satisfeitos decorre também, em grande medida, das suas conseqüências práticas na vida do devedor.

Nesse contexto, cabe considerar que esse serviço extrajudicial permite, a qualquer interessado, o acesso, por certidão, aos dados de protestos não cancelados, dando-se publicidade à inadimplência do devedor, na forma prevista no art. 31 da Lei 9.492/1997. Em outra frente, o acesso a informações a respeito de devedores inadimplentes e de protestos realizados e ainda não cancelados, é facilitado a todos e disponibilizado, gratuitamente e em âmbito nacional, pela CENPROT, com base no art. 41-A, inciso. III, da mesma lei. Não bastasse, a publicidade do protesto é potencializada a partir do instante em que o seu registro passa a constar no banco de dados das entidades vinculadas à proteção do crédito, previstas no artigo 29 da Lei 9.492/1997, gerando a coloquialmente chamada negativação.

Essa cognoscibilidade dos registros públicos tem o potencial de orientar outras pessoas que pretendam contratar com o devedor, como, por exemplo, nos casos de parcelamento do solo urbano (art. 18, inciso. IV, letra “a” e § 2º, da Lei 6.766/1979), de incorporação imobiliária (art. 32, letra “b” e § 5º, da Lei 4.591/1964), de loteamento rural (art. 1º, § 2º, do Decreto-lei nº 58/1937). Ademais, confere mais segurança jurídica ao adquirente quando da apresentação, pelo alienante, de certidões pessoais para a outorga de escrituras públicas translativas de imóveis.

Com relação ao crédito público, a legislação dispõe expressamente que se incluem entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa (CDA) da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, tendo sido reconhecida pelo STF a constitucionalidade e a eficiência do protesto de CDA pela Fazenda Pública. Nessa seara, a publicidade decorrente do protesto reforça a presunção de fraude na alienação ou oneração de bens por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa, a que se refere o art. 185 do Código Tributário Nacional, ampliando a terceiros de boa-fé o acesso à informação da dívida inscrita.

Desse modo, o protesto desempenha a função de prevenir o credor contra inadimplência futura e repercute no elemento confiança quando da concessão do crédito, estimulando-o e protegendo-o, ao mesmo tempo. Assim, o protesto notarial fomenta o crédito responsável e dilui o custo socioeconômico da inadimplência, pois separam-se os bons dos maus pagadores, ao passo que, em razão do exame do título realizado pelo tabelião, chancela a higidez formal e extrínseca do título protestado.

Portanto, na prática, o protesto coage o devedor a promover o pagamento da dívida, realizando a recuperação de créditos inadimplidos. Trata-se de um meio legítimo de coação, de forçar o devedor a satisfazer o direito do credor, porquanto, na lição de Muller (2007, p. 27) “para convencer meu adversário, preciso exercer sobre ele uma força real de coerção que o obrigue a me fazer justiça”. Como um benefício adicional, o protesto reduz as pretensões executivas e monitórias perante o Poder Judiciário, gerando economia para o erário e permitindo que a jurisdição estatal se dedique às causas que, por suas particularidades, encontram no processo judicial a via mais adequada para a solução de conflitos. Discorrendo sobre o protesto como alternativa à jurisdição executiva, Markman e Calil (2020, p. 63) afirmam que

[...] trata-se de um poderoso instrumento de *coerção indireta* do devedor, que o compele a quitar seus débitos sem a burocracia do processo judicial já que, após o prazo, somente poderá pagar junto ao tabelionato, arcando com custas e emolumentos, todavia, fazendo com que o ato cesse de produzir efeitos.

A nuvem de hostilidade que paira sobre o protesto, do ponto de vista do devedor, precisa ser superada pelo valor positivo reconhecido ao instituto pela perspectiva do credor. Os mecanismos de satisfação de direitos tendem a ser simplificados, em prol da eficiência e da celeridade e, nesse contexto, o protesto é relevante mecanismo de efetivação de direitos inadimplidos. Os resultados práticos obtidos pelo protesto na gestão de conflitos creditícios encorajam o credor a buscar o serviço não apenas por sua função jurídica probatória e conservatória, mas, principalmente, para tentar receber o que lhe é devido. Garcia (2024, p. 161-162) constata que:

Cada vez mais a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo o papel social que o serviço de protesto tem desempenhado na recuperação de crédito, na solução célere, barata e extrajudicial de conflitos creditícios e, também, sua função de diagnosticar a situação do mercado de crédito, de funcionar como termômetro não do inadimplemento, mas também do cumprimento das obrigações.

Alguns dos efeitos concretos do serviço de protesto de títulos e outros documentos de dívida no Brasil, como meio de recuperação de créditos pecuniários, estão demonstrados no relatório Cartório em Números 2024, produzido pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil. De acordo com esse levantamento, mais de 60% dos títulos e documentos enviados a protesto são solucionados em até três dias úteis nos mais de 3.760 cartórios presentes em todas as regiões do Brasil. Os números são impactantes: no período retrospectivo de 30 meses do levantamento de dados, foram recuperados 2.473.679 títulos representativos de créditos públicos, municipais, estaduais e federais, que somados ultrapassam o valor de R\$ 64 bilhões; e foram recuperados 22.324.043 títulos privados, em montante superior a R\$ 65 bilhões (ANOREG, 2024, p. 122-126).

Os créditos da Fazenda Pública podem ter natureza tributária ou não tributária e são inscritos em dívida ativa pelo transcurso do prazo para seu pagamento, após apurada a sua liquidez e certeza. De acordo com dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no ano de 2024, a recuperação da dívida ativa da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), usando o protesto como estratégia de cobrança, proporcionou a arrecadação imediata de R\$ 6,1 bilhões para os cofres

federais, representando 10,48% do total recuperado no exercício. Para fins de comparação, a execução forçada recuperou R\$ 5,3 bilhões ou 9,20% do total, ou seja, menos que o recebido por intermédio dos tabelionatos de protesto (PGFN, 2025, p. 14). De acordo com Bueno (2024, p. 135):

Uma das mais importantes funções do Estado é prover a dignidade da pessoa humana, prestando recursos da saúde, moradia, segurança e educação entre outros. Essa prestação é custeada pela arrecadação tributária, razão pela qual há de ser cumprido nesse desiderato o princípio da eficiência, que impõe e permite a utilização de meios eficazes e menos onerosos ao Estado. O protesto da certidão de dívida ativa – está demonstrado – cumpre perfeitamente essa finalidade.

Quem milita na área contábil, ou quem é familiarizado com a atividade do protesto extrajudicial, sabe que, além dos pagamentos efetuados diretamente em cartório, o próprio registro do protesto contribui com a recuperação de créditos públicos. Isso acontece porque os efeitos e as consequências práticas do protesto impulsionam os contribuintes inadimplentes a aderirem ao plano de parcelamento fiscal, que estatisticamente é a estratégia de cobrança com melhores resultados para a Fazenda Pública. Após o pagamento da primeira parcela, ocorre a suspensão da exigibilidade do crédito representado pela CDA protestada, fazendo com que a Fazenda Pública credora forneça ao devedor, ao contínuo, autorização para o cancelamento do protesto lavrado pelo cartório. A averbação do cancelamento do registro do protesto, fundada no parcelamento fiscal, faz cessar a publicidade da inadimplência e suas sequelas na vida do contribuinte. Nesses casos, portanto, a Fazenda Pública recupera o crédito público diretamente pelo parcelamento e indiretamente pela intervenção dos tabelionatos de protesto, sendo o ato extrajudicial o que motiva o contribuinte a satisfazer a justiça fiscal.

O relatório Cartório em Números 2024 informa, ainda, com base em informações obtidas junto ao IEPTB, operador nacional da CENPROT, que no período de janeiro de 2019 a novembro de 2024, foram realizadas na central nacional de serviços eletrônicos compartilhados dos tabeliões de protesto mais de 256 milhões de pesquisas gratuitas sobre a existência de protestos em desfavor de pessoas físicas ou jurídicas, quase 900 mil pedidos de certidões eletrônicas e mais de 1,26 milhões de cancelamentos de protesto mediante declarações digitais de anuência (ANOREG, 2024, p. 128). Essas estatísticas confirmam o destacado papel dos tabelionatos de

protestos brasileiros como meio alternativo e simplificado de prevenção e solução de conflitos creditícios, com custos módicos, e acessível de forma capilarizada e digital.

Como parâmetro, os dados do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025), com informações provenientes da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), aplicado o filtro de natureza apenas para ações de execução extrajudicial, execução fiscal e execução judicial (recorte que não inclui execuções penais e processos de conhecimento), revelam em 31/07/2025 haver no Judiciário mais de 35 milhões de processos de execução pendentes, dos quais mais de 10 milhões estavam suspensos, sobrestados ou arquivados provisoriamente, subsistindo quase 25 milhões de processos pendentes líquidos. Esses processos pendentes líquidos apresentam tempo médio de 1.500 dias decorridos entre o início da ação judicial e a data-base de referência, sem contar o período que eventualmente permanecem suspensos, sobrestados, em arquivo provisório ou baixados até reativação.

Segundo o referido Painel de Estatísticas (CNJ, 2025), considerados os dados até 31/07/2025 com os mesmos filtros acima, o Judiciário está com taxa de congestionamento bruta de 68,20% e líquida de 60,04%. Não obstante o admirável índice de atendimento à demanda de 158,90%, o empenho dos tribunais para baixar processos (quase 9 milhões) em número superior ao quantitativo de casos novos (quase 6 milhões) não solucionou, ainda, o principal gargalo do Poder Judiciário brasileiro. As estatísticas por assunto mostram que a maior parte dos casos novos, com natureza de execução, nos tribunais se refere a execução fiscal da dívida ativa (CNJ, 2025).

As execuções fiscais são apontadas como o principal fator de morosidade e causa da alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário. Mesmo assim, os dados do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário, atualizados até julho de 2025, mostram uma evolução em relação à situação das execuções fiscais encontrada no ano-base 2023, demonstrada no Relatório Justiça em Números 2024 do CNJ. Essa última edição do Relatório destacava 26,4 milhões de execuções fiscais pendentes, com tempo médio de 7 anos e 9 meses para sua solução e taxa de congestionamento 87,8% (CNJ, 2024a, p. 31, 189). O Painel informa que em 31/07/2025 havia 17,8 milhões de execuções fiscais pendentes, com tempo médio entre o início do processo e a primeira

baixa de 2.901 dias, correspondentes a aproximadamente 7 anos e 11 meses, e taxa de congestionamento 67,42% (CNJ, 2025). A demora para conseguir uma solução judicial é incomparável com a agilidade do protesto extrajudicial, cujo procedimento, desde a entrada do título até a resposta de sua conclusão ao apresentante, considerando o tempo necessário para esgotar as tentativas de intimação do devedor, não costuma ultrapassar 20 dias úteis.

Outrossim, a melhora do desempenho do Judiciário em relação aos processos de execução deve-se, em grande medida, à política judiciária implementada pelo CNJ por meio da Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF (RE 1.355.208, Rel.: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19/12/2023, DJe p. 02/04/2024). Esse ato normativo instituiu medidas de desjudicialização e de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Seguindo o entendimento firmado pelo STF, o CNJ determinou, em regra e ressalvando algumas situações específicas, a extinção das execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa. Na ocasião, estimava-se que mais da metade das execuções fiscais tinha valor de ajuizamento abaixo dessa quantia. Ficou determinado, também, que o ajuizamento da execução fiscal depende, ainda, de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida, conforme análise do juiz no caso concreto. Essa deliberação do órgão máximo de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário confirma que o tabelionato de protesto de título é via apropriada para a gestão adequada de conflitos pecuniários, não só na tutela de interesses privados, mas também na proteção do interesse público.

Os levantamentos estatísticos e a pesquisa de campo são de suma relevância para a evolução dinâmica do direito, pois servem de mecanismo de falseamento das hipóteses abstratas da lei ante às situações concretas vivenciadas na sociedade. Conforme Popper (2001, p. 42), um sistema científico não deve ser dado como válido, de uma vez por todas; porém, deve ser possível validá-lo através de recurso a provas empíricas, ou seja: “deve ser possível refutar, pela experiência, um sistema científico” (Popper, 2001, p. 42). Nessa linha, de acordo com Guedes (2016, p. 148), a cabeça

do jurista é uma máquina de produção de hipóteses formuladas sobre o que está ou não funcionando no dia a dia: os casamentos desfeitos, as dívidas inadimplidas, as empresas falidas, os filhos abandonados; entretanto, o problema é que eles, juristas, não foram treinados para testar essas hipóteses – o que o leva à seguinte indagação:

Mas, então, o que fazer? O primeiro ponto, a pedra de toque desse processo, é fazer o Direito voltar a ser uma ciência social, uma ciência preocupada com homem, e não um ramo da literatura que interpreta normas jurídicas abstratas. O Direito tem de enfiar as mãos no barro da jurisprudência, ir a campo para entrevistar as partes e os juízes e entender profundamente a doença antes de especular sobre as possíveis curas. Seu interesse não deve estar nas normas isoladas, mas nos problemas das pessoas e na capacidade que as normas têm de superá-los. As leis são livros de "quase-ficção", que contam histórias sobre o que os juízes deveriam fazer diante de certas situações, mas que não dizem nada sobre o que eles efetivamente fizeram. Restringir o trabalho dos juristas à interpretação desses livros significa condená-los a um estado de alienação e reduzir o Direito a um ramo da crítica literária (Guedes, 2017, p. 148).

Visto isso, não é difícil perceber, pelas estatísticas oficiais do CNJ, que o Poder Judiciário está agonizando para dar conta de tamanha demanda. Esse quadro patológico da jurisdição estatal ratifica que, há muito tempo, é preciso promover reformas de desburocratização processual e fomentar, desde o ensino jurídico, a prática de meios alternativos ao processo judicial que se mostrem mais adequados para a gestão do conflito, evitando-se e revertendo-se os altos índices de judicialização que contaminam o sistema de justiça brasileiro. O Judiciário brasileiro está doente e, na conjuntura atual, os serviços prestados pelo tabelionato de protesto são remédios que previnem e curam parte desse mal, causado pela cultura da gestão inadequada de conflitos creditícios que naturalmente decorrem das complexas relações sociais. Na sociedade moderna, os conflitos pecuniários englobam vínculos de toda sorte: cíveis, criminais, tributários, administrativos, judiciais, convencionais ou legais, para além das operações cambiais.

Assim, na aparência o protesto fica com um gosto amargo, uma nota de hostilidade, de amaldiçoado; todavia, em verdade, é um remédio ao inadimplemento, é ponto de saneamento dos conflitos de crédito cambial presentes e de prevenção de negócios futuros, é meio simples, célere e eficaz de satisfação de boa parte dos títulos não honrados em seu vencimento; exerce, enfim, função de cura e de profilaxia jurídica e, também por isso, não é apêndice, mas integra a medula do sistema cambiário, com sua presença medicinal entre e a vida e a morte dos títulos de crédito (Amadei, 2004, p. 74).

A gravidade da crise do sistema judiciário brasileiro na efetivação de direitos creditícios fica nítida quando se leva em conta os custos do processo de execução.

Para diagnosticar esse parâmetro, o CNJ, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizou estudo que concluiu, em fevereiro de 2011, que o custo médio total provável do processo de execução fiscal na Justiça Federal era em torno de R\$4.685,39, apenas para o Poder Judiciário (IPEA, 2011, p. 48-55), sem considerar os custos para a Procuradoria encarregada pela cobrança judicial das certidões de dívida ativa. Porém, a evidência mais grave foi que o processamento da execução fiscal é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem:

Apenas três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação (sendo que em 36,9% dos casos não há citação válida, e em 43,5% o devedor não é encontrado). Destes, a penhora de bens ocorre em apenas um quarto dos casos (ou seja, 15% do total), mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Contudo, dos 2,6% do total de processos que chega a leilão, em apenas 0,2% o resultado satisfaz o crédito. A adjudicação extingue a ação em 0,3% dos casos (IPEA, 2011, p. 66).

Há um estudo mais atual acerca do custo de uma ação de execução: nos considerandos da Resolução nº 547/2024 do CNJ são mencionadas as Notas Técnicas n. 06/2023 e 08/2023, do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, citadas no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.355.208, as quais apontaram que o custo mínimo de uma execução fiscal, com base apenas no valor da mão de obra, é de R\$ 9.277,00. Por aqui, é possível mensurar a economia que o protesto proporciona para o erário, tanto na cobrança de créditos públicos, quanto na cobrança de créditos privados.

Nesse cenário, Ribeiro (2022, p. 49) aduz que os maiores problemas do Judiciário são de ordem econômica e só poderiam ser resolvidos – para conduzir o serviço de justiça a um patamar de excelência – com uma robusta destinação de verba orçamentária, para aumentar o seu quadro pessoal e melhorar o seu aparelhamento material, instrumental e tecnológico, o que é impossível diante da total incapacidade financeira do Estado. A cifra necessária seria irreal, levando a autora a afirmar que “o Poder Judiciário está tão deficitário que em determinado ponto de deterioração o conserto do maquinário não justifica o investimento” (Ribeiro, 2022, p. 50).

Essa condição de possibilidade tem alimentado o movimento de desjudicialização de conflitos creditícios para os tabelionatos de protesto. Assim, novas reformas na política judiciária de gestão de conflitos pecuniários tendem a se tornar mais frequentes. Em um esforço coordenado para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais e

ações correlatas em trâmite na Justiça Federal, foi editada a Portaria Conjunta nº 7/2023, assinada pelo CNJ, o CJF, os TRFs, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a PGFN, da qual pode resultar a extinção de milhares de processos de execução fiscal, priorizando os processos que contenham efetivas perspectivas de recuperação do crédito público e abrindo espaço para a tentativa de solução na via administrativa. Em outra frente, a Resolução nº 558/2024 do CNJ e a Resolução nº 99/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estabelecem diretrizes para a gestão de valores oriundos de pena de multa decorrentes de condenações criminais, colaboração premiada e acordos de leniência, recomendando o protesto extrajudicial da pena de multa, caso em que será dispensável o ajuizamento de ação de execução.

Para reforço de argumento e com o fim exclusivo de pesquisa científica, foram obtidos junto ao Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Minas Gerais (IEPTB-MG), órgão gestor da CENPROT-MG, que engloba a Central de Remessa de Arquivos (CRA-MG), de acordo com o permitido pelo art. 387 do Provimento Conjunto nº 93/2020 da Presidência do Tribunal de Justiça e da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, dados estatísticos anonimizados, referentes a quantidades e valores de atos praticados por espécie, com omissão dos nomes daqueles que tenham figurado nos respectivos títulos, apresentados por bancos conveniados e por apresentantes públicos. Os bancos representam os principais apresentantes privados, que utilizam os serviços bancários para realizar a cobrança de títulos via cartórios de protesto, enquanto os apresentantes públicos são compostos pelas Fazendas Públicas e por entidades públicas credoras de devedores domiciliados naquele Estado e que utilizam referida CRA para o envio de títulos para protesto.

Assim, os relatórios de produtividade disponibilizados permitem identificar o quantitativo de títulos que foram liquidados pelo devedor em cartório no tríduo legal, retirados por desistência do apresentante, sustados judicialmente e efetivamente protestados. Em relação aos protestados, é possível identificar, também, a quantidade e o valor total de títulos cujo registro foi cancelado e que possuem autorização de cancelamento concedida pelo apresentante, em razão do pagamento ou do parcelamento da dívida ativa cobrada por meio dos cartórios daquela região. O recorte temporal foi limitado ao ano de 2021, para se evitarem dados de títulos eventualmente

afetados pela prescrição quinquenal do crédito público, cuja eventual autorização para cancelamento poderia não corresponder ao efetivo pagamento ou à renegociação do crédito protestado, mas a outra causa de extinção do crédito.

Desse modo, com o escopo de verificar o índice de recuperação de créditos por efeito do protesto extrajudicial e de testar os argumentos trazidos ao longo deste trabalho, o referido levantamento se limitou ao exame dos títulos em que houve o pagamento elisivo em cartório e daqueles que, embora protestados, tiveram seu registro posteriormente cancelado ou possuem carta de anuência autorizando o cancelamento do protesto, ordinariamente em razão de pagamento ou parcelamento feito diretamente junto ao apresentante ou credor. Assim, dos documentos fornecidos pelo IEPTB-MG (Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Minas Gerais, 2025) foram extraídos os dados constantes dos Quadros seguintes.

Quadro 1 – Recuperação de títulos encaminhados por bancos a protesto por intermédio da Central de Remessa de Arquivos da CENPROT-MG

Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
2021	efetivamente processados	563.574	100,00%	1.512.316.670,26	100,00%
	pagos	227.598	40,38%	508.778.806,30	33,64%
	cancelados	68.460	12,15%	209.667.802,90	13,86%
	autorizações não efetivadas	0	0,00%	0,00	0,00%
	pagos+cancelados+autorizados	296.058	52,53%	718.446.609,20	47,51%
Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
2022	efetivamente processados	728.246	100,00%	2.734.918.582,25	100,00%
	pagos	288.198	39,57%	669.534.904,85	24,48%
	cancelados	79.572	10,93%	280.713.350,06	10,26%
	autorizações não efetivadas	357	0,05%	532.741,49	0,02%
	pagos+cancelados+autorizados	368.127	50,55%	950.780.996,40	34,76%
Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
2023	efetivamente processados	765.927	100,00%	2.630.775.223,30	100,00%
	pagos	285.730	37,31%	624.337.749,94	23,73%
	cancelados	76.689	10,01%	326.225.004,59	12,40%
	autorizações não efetivadas	1.832	0,24%	38.380.170,77	1,46%
	pagos+cancelados+autorizados	364.251	47,56%	988.942.925,30	37,59%
Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
2024	efetivamente processados	774.474	100,00%	2.534.813.836,23	100,00%
	pagos	282.496	36,48%	606.654.222,48	23,93%
	cancelados	68.673	8,87%	302.213.167,82	11,92%
	autorizações não efetivadas	416	0,05%	4.676.243,06	0,18%
	pagos+cancelados+autorizados	351.585	45,40%	913.543.633,36	36,04%
Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
	efetivamente processados	560.043	100,00%	2.330.474.752,39	100,00%
	pagos	197.486	35,26%	482.654.404,23	20,71%

2025 até 31/08	cancelados	32.463	5,80%	169.206.385,23	7,26%
	autorizações não efetivadas	408	0,07%	74.902.611,55	3,21%
	pagos+cancelados+autorizados	230.357	41,13%	726.763.401,01	31,19%
Totais:	pagos+cancelados+autorizados	1.610.378		4.298.477.565,27	

Fonte: IEPTB-MG (2025). Quadro elaborado pelo autor.

Constata-se que, do universo de títulos e documentos de dívida efetivamente processados em cartório de protesto no Estado de Minas Gerais e apresentados por bancos via CRA da CENPROT-MG, houve a recuperação de 52,53% dos títulos de 2021, 50,55% dos títulos de 2022, 47,56% dos títulos de 2023, 45,40% dos títulos de 2024 e 41,13% dos títulos de 2025, até o dia 31 de agosto. Observa-se, ademais, em relação aos valores cobrados, ter havido provável solução de 47,51% dos valores de 2021, 34,76% dos valores de 2022, 37,59% dos valores de 2023, 36,04% dos valores de 2024 e 31,19% dos valores cobrados em 2025, até a data indicada.

O estudo evidencia que os apresentantes privados que utilizaram os bancos para a remessa de títulos e documentos de dívida a protesto pela CRA obtiveram, no período examinado e no âmbito do Estado de Minas Gerais, um potencial proveito de quase R\$ 4,3 bilhões, correspondente à solução de cerca de 1,6 milhões de títulos que tramitaram junto aos tabelionatos mineiros.

Quadro 2 – Recuperação de títulos encaminhados por apresentantes públicos a protesto por intermédio da Central de Remessa de Arquivos da CENPROT-MG

Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
2021	efetivamente processados	373.334	100,00%	3.852.734.744,04	100,00%
	pagos	41.591	11,14%	67.539.363,46	1,75%
	cancelados	74.220	19,88%	322.372.361,88	8,37%
	autorizações não efetivadas	71.272	19,09%	385.194.946,44	10,00%
	pagos+cancelados+autorizados	187.083	50,11%	775.106.671,78	20,12%
Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
2022	efetivamente processados	581.084	100,00%	5.027.476.597,09	100,00%
	pagos	59.902	10,31%	136.207.532,58	2,71%
	cancelados	106.165	18,27%	809.696.387,13	16,11%
	autorizações não efetivadas	114.796	19,76%	1.209.400.889,13	24,06%
	pagos+cancelados+autorizados	280.863	48,33%	2.155.304.808,84	42,87%
Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
2023	efetivamente processados	824.676	100,00%	7.590.057.995,57	100,00%
	pagos	64.632	7,84%	154.179.666,54	2,03%
	cancelados	103.104	12,50%	865.247.249,27	11,40%
	autorizações não efetivadas	194.109	23,54%	1.903.907.794,49	25,08%
	pagos+cancelados+autorizados	361.845	43,88%	2.923.334.710,30	38,52%
Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo

2024	efetivamente processados	1.176.630	100,00%	20.090.152.634,18	100,00%
	pagos	82.194	6,99%	203.343.332,60	1,01%
	cancelados	105.848	9,00%	1.341.931.145,81	6,68%
	autorizações não efetivadas	205.984	17,51%	3.430.597.484,66	17,08%
	pagos+cancelados+autorizados	394.026	33,49%	4.975.871.963,07	24,77%
Período	Situação	Quantidade	Ref efetivo	Valores (R\$)	Ref efetivo
2025 até 31/08	efetivamente processados	1.145.143	100,00%	22.358.260.632,06	100,00%
	pagos	68.188	5,95%	152.166.585,93	0,68%
	cancelados	48.247	4,21%	620.429.201,67	2,77%
	autorizações não efetivadas	101.647	8,88%	1.519.954.915,43	6,80%
	pagos+cancelados+autorizados	218.082	19,04%	2.292.550.703,03	10,25%
Totais:	pagos+cancelados+autorizados	1.441.899		13.122.168.857,02	

Fonte: IEPTB-MG (2025). Quadro elaborado pelo autor.

Igualmente, os dados coletados revelam, quanto aos títulos encaminhados a protesto por apresentantes públicos via CRA da CENPROT-MG, que foram recuperados 50,11% dos títulos de 2021, 48,33% dos títulos de 2022, 43,88% dos títulos de 2023, 33,49% dos títulos de 2024 e 19,04% dos títulos de 2025, apresentados até 31 de agosto. Com relação aos valores recuperados, os índices são de 20,12% dos valores de 2021, 42,87% dos valores de 2022, 38,52% dos valores de 2023, 24,77% dos valores de 2024 e 10,25% dos valores dos títulos públicos de 2025, cobrados até 31 de agosto.

A performance das serventias extrajudiciais na gestão de créditos encaminhados a protesto por apresentantes públicos no período indicado, no Estado de Minas Gerais, demonstra a possível recuperação de mais de 1,4 milhões de títulos representativos de créditos públicos, com a potencial solução de valores superiores a R\$ 13,1 bilhões. Ressalva-se que parte desse montante pode ter sido objeto de parcelamento tributário, cujo acompanhamento não compete à fonte consultada. Não obstante, em caso de descumprimento do parcelamento, o crédito público pode ser reapresentado a protesto, pelo saldo devedor remanescente, apurado em procedimento próprio.

Ademais, no recorte analisado, foram evitadas mais de 3 milhões de ações judiciais de execução, sendo possível estimar, por amostragem, a economia para os cofres públicos e o alívio da carga sobre o Judiciário somente no Estado de Minas Gerais. Os resultados práticos verificados validam, portanto, as contribuições que o tabelionato de protesto pode prestar, enquanto unidade de serviço extrajudicial integrante do sistema brasileiro de justiça multiportas, para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto da gestão adequada de conflitos

creditícios inadimplidos, notadamente pelos índices notáveis de satisfação de direitos, mediante atuação desjudicializada.

Em conclusão, verifica-se que o protesto extrajudicial tem se consolidado como mecanismo de elevada eficácia prática na recuperação de créditos, tanto privados quanto públicos, desempenhando funções que vão além da simples prova da inadimplência. Seus efeitos jurídicos e socioeconômicos – como a interrupção da prescrição, a coação à quitação voluntária, a publicização do inadimplemento e a consequente prevenção de novos riscos de crédito – reforçam sua utilidade como instrumento de gestão adequada de conflitos. Os números recentes demonstram que, em muitos casos, o protesto extrajudicial se mostra mais eficiente que a própria execução judicial, promovendo economia de tempo e de recursos, com o *plus* de desafogar o Poder Judiciário.

Esse desempenho positivo permite perceber o protesto não apenas como remédio pontual contra o inadimplemento, mas como parte essencial de uma política pública de desjudicialização e racionalização do sistema de justiça. Nessa perspectiva, os resultados concretos da prática extrajudicial do protesto preparam o terreno para o próximo tópico, em que são examinados alguns projetos legislativos voltados à ampliação das medidas de desjudicialização da execução civil e fiscal, com vistas a fortalecer ainda mais o papel do tabelionato de protesto na pacificação social e na efetividade dos direitos creditícios.

4.6 TENDÊNCIA DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL E FISCAL

Como já demonstrado, a terceira onda do movimento universal de acesso à justiça proposta pelo Projeto Florentino – na qual melhor se encaixa a presente pesquisa – defende a difusão de meios alternativos de solução de conflitos e a adoção de reformas processuais inclinadas a simplificar as regras de procedimentos para tornar os direitos mais exequíveis. Nesse aspecto, os projetos de lei a seguir tratados refletem a tentativa de racionalização e especialização dos mecanismos jurídicos de efetivação de direitos, com a aspiração de possibilitar a adaptação do processo civil à natureza dos conflitos creditícios e, com isso, alcançar uma rápida solução satisfativa.

Nesse contexto, são brevemente abordados projetos legislativos alinhados com a tendência de desjudicialização do processo de execução, tanto de natureza cível quanto de natureza fiscal. Ressalva-se que a análise se limita ao avulso inicial do projeto de lei, ou seja, ao documento que inaugura o devido processo legislativo, com sua redação original. Isso porque, como sabido, a tramitação democrática de uma proposição normativa está sujeita a incontáveis modificações, que podem ocorrer por emendas ou substitutivos parlamentares, por veto do executivo e até por controle judicial de constitucionalidade.

Isso posto, o Projeto de Lei (PL) nº 6.204, de 2019, de autoria da Senadora Soraya Thronicke, emerge como uma proposta legislativa de significativa envergadura, visando à desjudicialização da execução civil de títulos executivos judiciais e extrajudiciais no Brasil. Em um contexto de profunda crise da jurisdição estatal, caracterizada pelo volume massivo de processos e pela morosidade na tramitação das execuções, o PL propõe um novo sistema normativo que desloca a função executiva do Poder Judiciário para agentes extrajudiciais, especificamente os tabeliães de protesto.

A principal motivação do PL 6.204/2019 reside na ineficiência do sistema judicial brasileiro na resolução de execuções, demonstrada por dados do CNJ já tratados neste trabalho, tais como a quantidade de execuções civis fundadas em títulos extrajudiciais e judiciais em tramitação, a duração média de um processo de execução, a taxa de congestionamento. Esse cenário acarreta impactos econômicos substanciais, com bilhões em créditos não satisfeitos anualmente a favor das partes e um custo estimado na mesma ordem em desfavor do Estado com a tramitação de execuções civis no Judiciário. A desjudicialização é, portanto, apresentada como uma solução para reduzir esses custos e otimizar a recuperação de créditos, projetando uma economia considerável para os cofres públicos.

A proposta se inspira em experiências internacionais exitosas, especialmente as reformas portuguesas de 2003 e 2008, que promoveram a desjudicialização da execução em resposta a problemas similares de excesso de processos e morosidade. Em diversos países europeus, a execução de títulos executivos já é realizada por agentes de execução sem a interferência direta do Judiciário, que atua apenas em situações excepcionais. No Brasil, as práticas desjudicializadas a cargo das serventias

extrajudiciais, sob a forma constitucional de delegação do serviço público, já se provou eficaz em diversas áreas como retificação de registro civil e imobiliário, inventário e partilha, separação e divórcio, usucapião, adjudicação compulsória, protesto de certidões de dívida ativa, a consolidação da propriedade fiduciária de imóvel e a própria execução extrajudicial da alienação fiduciária de bem móvel, com busca e apreensão do bem alienado.

O cerne da desjudicialização proposta pelo PL é a atribuição da função pública de execução aos tabeliães de protesto, que passam a ser denominados agentes de execução para os fins da lei. Com essa delegação, os tabeliães de protesto, já familiarizados com títulos executivos e fiscalizados pelo Poder Judiciário, teriam suas atribuições alargadas para incluir a verificação dos pressupostos da execução, a citação, a penhora, a alienação de bens, o recebimento do pagamento, a suspensão e a extinção do procedimento executivo extrajudicial. As competências do agente de execução incluiriam, ainda, consultar o juízo competente para sanar dúvidas relevantes ou encaminhar dúvidas suscitadas pelas partes ou terceiros.

Pelo projeto, o exequente seria sempre representado por advogado e o procedimento seria instruído com títulos executivos judiciais e extrajudiciais, representativos de obrigação de pagar quantia líquida, certa e exigível, previamente protestados, não sendo admitidas obrigações sujeitas a termo ou condição ainda não verificada. Ademais, não poderiam ser partes, na execução extrajudicial, o incapaz, o condenado preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida e o insolvente civil. O beneficiário da gratuidade da justiça teria o direito de pagar os emolumentos devidos ao agente de execução somente após o recebimento do crédito executado.

Apesar da desjudicialização, o Poder Judiciário manteria um papel fundamental na fiscalização e na resolução de conflitos complexos. O juízo competente participaria em situações excepcionais, como para decidir questões por meio de embargos do devedor, impugnação de atos procedimentais, suscitação de dúvidas ou determinação de medidas de força ou coercitivas. Desse modo, o PL assegura ao executado o pleno contraditório e a ampla defesa.

Adicionalmente, a implementação do novo sistema contaria com o apoio institucional do CNJ e dos tribunais que, juntamente com os tabeliães de protesto, promoveriam a capacitação dos agentes de execução e de seus prepostos e a elaboração de modelos-padrão de requerimento de execução para encaminhamento eletrônico aos agentes de execução. Para garantir uma transição suave, as execuções pendentes na entrada em vigor da lei não seriam automaticamente redistribuídas aos agentes de execução, salvo se requerido pelo credor. As Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça e os tabelionatos de protesto locais estabelecerão as regras para redistribuição, permitindo uma absorção gradual das novas funções.

Portanto, pode-se dizer que o Projeto de Lei nº 6.204/2019 representa uma iniciativa legislativa audaciosa e inovadora, concebida para enfrentar a notória crise do sistema de execução no Brasil. Ao propor a desjudicialização da execução civil e a transferência de responsabilidades para os tabeliães de protesto, o PL busca otimizar a recuperação de créditos, reduzir os custos estatais e desafogar o Poder Judiciário, com base em modelos internacionais e em experiências nacionais de sucesso na transferência de atribuições que eram apenas jurisdicionais para as serventias extrajudiciais.

Embora represente uma mudança paradigmática, a proposta prevê mecanismos robustos de salvaguarda dos direitos dos devedores, mantendo a atuação judicial em questões controvertidas e na aplicação de medidas coercitivas. A gradualidade na implementação e o envolvimento do CNJ e dos tribunais na capacitação e regulamentação são elementos-chave para a viabilidade do projeto, que tem o potencial de catalisar uma profunda transformação na efetividade do acesso à justiça no Brasil.

O processo de elaboração do referido PL nº 6.204/2019 teve como referência a tese de doutorado de Ribeiro (2022, p. 211), para quem “nada impede que atos de declaração e de execução sejam realizados por agentes imparciais (nomeados pelas partes ou pelo Estado)”, por inexistir na Constituição Federal reserva de jurisdição. Para a mencionada autora, o projeto assegura o contraditório eventual na execução e a partilha de competências entre o delegatário e o magistrado, de modo que “em havendo lesão ou ameaça de direitos, o jurisdicionado sempre poderá socorrer-se do Poder Judiciário” (Ribeiro, 2022, p. 211). A ação de execução possui, em regra,

cognição restrita, pois o direito reclamado já se encontra declarado e liquidado no título executivo; quando, no caso concreto, a resistência do executado exigir o alargamento da atividade cognitiva, a matéria será devolvida à apreciação da autoridade jurisdicional.

Constata-se que o aludido PL prevê o protesto prévio do título executivo, como requisito de admissibilidade da execução, além do direcionamento obrigatório para o foro extrajudicial das execuções não excepcionadas pela legislação. Esses pontos merecem uma análise crítica.

A exigência prévia do protesto – ato gratuito para o credor – parece salutar, seguindo o sucesso verificado com o mesmo requisito em relação às execuções fiscais com valor de ajuizamento inferior a R\$10.000,00, conforme determinado pelo STF e pelo CNJ. É juridicamente adequada a instituição dessa condição da ação, para demonstração do interesse de agir, visto que o agressivo processo de execução só merece ser movimentado se outros meios menos gravosos de satisfação do crédito restaram frustrados. Nesse sentido, o STF assentou que os princípios constitucionais que garantem o livre acesso ao Poder Judiciário, o contraditório e a ampla defesa, não são absolutos e não devem ser exercidos, pelos jurisdicionados, por meio das normas processuais que regem a matéria, não se constituindo negativa de prestação jurisdicional e cerceamento de defesa a inadmissão de recursos quando não observados os procedimentos estatuídos nas normas instrumentais (STF, AI 152.676 AgR, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 15/09/1995, 1. T., DJ de 03/11/1995).

Todavia, o encaminhamento genérico de execuções para o tabelionato de protesto – apesar de aliviar o principal gargalo do Poder Judiciário – pode não corresponder a uma gestão adequada do conflito pecuniário, que impõe serem consideradas as peculiaridades do caso concreto na escolha do método adequado para a solução do conflito. É inerente à ideia dos meios alternativos de solução de conflitos que sua eleição seja facultativa e deliberada levando em consideração as complexas relações, expectativas, dramas e interesses que permeiam o problema jurídico. Segundo Dalla e Mazzona (2019, p. 74), as alternativas buscadas como cura para as ineficiências dos sistemas de justiça deveriam ser voluntárias, respeitando-se a autonomia da vontade das partes. Portanto, em todos os casos, é preciso cuidado para não transformar a desjudicialização em solução mágica com propósito meramente

estatístico, distante de atender às reais necessidades do cidadão. Se o serviço extrajudicial for competente, ele atrairá, naturalmente, as demandas reprimidas.

No contexto da tendência de desjudicialização, outras iniciativas promissoras referem-se à execução fiscal extrajudicial. Encontram-se em tramitação no Legislativo duas propostas sobre o tema: o Projeto de Lei nº 2488/2022, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, e o Projeto de Lei nº 4257/2019, de autoria do Senador Antonio Anastasia.

Diante da conhecida problemática da crise de efetividade do Judiciário, essas propostas legislativas buscam transferir parte do rito executório para a esfera administrativa e extrajudicial, reservando ao Poder Judiciário o papel de solucionar controvérsias jurídicas de maior valor e mais complexas. Referidos projetos também conferem às serventias notarias e de registro um papel importante no tratamento adequado e no procedimento de cobrança da dívida ativa, especialmente na fase extrajudicial.

O PL 2488/2022 confirma que a Fazenda Pública credora pode encaminhar a CDA para protesto extrajudicial por falta de pagamento. Além disso, prevê a averbação do termo de inscrição ou da CDA nos registros de bens e direitos sujeitos a penhora, arresto ou indisponibilidade, inclusive por meio eletrônico. Para a execução de dívida ativa de pequeno valor, o procedimento envolve a solicitação de averbação de bloqueio extrajudicial do patrimônio a órgãos ou entidades, públicos ou privados, responsáveis pelo respectivo registro, suscitando a participação dos escritórios de registro de imóveis.

No PL 4257/2019, as serventias extrajudiciais são mencionadas em mais etapas. A notificação administrativa do executado pode ser realizada por intermédio de cartório de títulos e documentos. Em caso de não pagamento, a Fazenda Pública deve requerer ao cartório de registro de imóveis a averbação da penhora na matrícula do imóvel ou ao departamento de trânsito o gravame no registro do veículo do devedor. Após a alienação extrajudicial do bem, a carta de arrematação serve como título de propriedade para a transcrição direta nos registros públicos, independentemente de confirmação judicial.

Ambos os projetos de lei estabelecem uma série de providências administrativas prévias à efetivação da execução fiscal, sejam judiciais ou extrajudiciais, com ênfase na tentativa de consensualidade e resolução do débito antes da instauração de medidas mais gravosas. De modo geral, os projetos determinam que as Fazendas Públicas, antes de iniciar a execução, devem dar ao devedor a oportunidade de efetuar o pagamento, parcelar ou transacionar, e ainda de oferecer garantia antecipada do débito fiscal ou apresentar pedido de revisão da dívida inscrita.

A desjudicialização da execução fiscal, conforme as propostas, é condicionada ao valor da dívida ou à natureza da obrigação tributária, visando a focar a energia do Judiciário em litígios de maior expressão econômica ou complexidade jurídica. O PL 2488/2022 adota critérios de valor para a execução extrajudicial da dívida ativa de pequeno valor. Considera-se de pequeno valor a dívida consolidada inferior a 60 (sessenta) salários-mínimos para a União, autarquias, fundações e demais entidades federais ou de âmbito nacional. Para Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público, o limite é de até 40 (quarenta) salários-mínimos. Execuções fiscais judiciais com débitos abaixo desses limites podem ser dispensadas de ajuizamento ou arquivadas sem baixa na distribuição se não houver bens úteis para a satisfação do crédito.

Já o PL 4257/2019 adota uma abordagem diferente, focando na natureza da dívida em vez de um valor fixo para a execução extrajudicial. Ele permite a execução extrajudicial para a cobrança da dívida ativa tributária de natureza *propter rem*. A justificativa para esse critério é que, nesses casos, a legislação e jurisprudência já afastam a impenhorabilidade do bem de família para esses débitos. Embora não estabeleça um limite de valor para a execução extrajudicial, o projeto permite que os entes da federação desistam de processos de execução fiscal em tramitação para esses tributos e optem pelo procedimento extrajudicial.

A condução do processo extrajudicial de execução fiscal seria delegada a órgãos ou agentes específicos, buscando maior agilidade e especialização. No PL 2488/2022, a própria Advocacia Pública seria a responsável por conduzir o rito especial da execução da dívida ativa de pequeno valor, no caso das entidades da administração pública. Para entidades não componentes da administração pública, como conselhos profissionais e Ordem dos Advogados do Brasil, a condução seria feita por advogado

regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil. A Fazenda Pública credora também apreciaria o pedido de revisão de dívida inscrita. Ainda, a própria exequente encaminharia a solicitação de averbação de bloqueio extrajudicial, intimaria o executado e, em caso de não impugnação ou ausência de efeito suspensivo dos embargos, estaria autorizada a adotar diretamente as providências de expropriação dos bens bloqueados.

O PL 4257/2019, por sua vez, propõe atribuir à Fazenda Pública a formalização administrativa da execução mediante notificação do executado e a lavratura do termo de penhora, mas a fase de expropriação patrimonial do devedor seria de responsabilidade de um agente fiduciário, que poderia ser uma instituição financeira ou um órgão da Administração Pública com competência para a execução de atividades imobiliárias, para o leilão de imóveis, ou o órgão executivo de trânsito, para a venda de veículos.

A atuação do Poder Judiciário ficaria assegurada em momentos específicos para garantir o devido processo legal e a proteção dos direitos dos contribuintes. Os projetos preveem a intervenção judicial, por exemplo, para apreciar embargos à execução e à penhora, para decidir sobre a validade da garantia oferecida pelo devedor, caso não aceita pelo credor, para homologação da alienação de bens, para imissão na posse e para alienação antecipada em certos casos. A não localização do devedor ou de bens penhoráveis levaria ao arquivamento dos autos pelo juiz, e a prescrição intercorrente poderia ser reconhecida de ofício pelo juiz, após ouvir a Fazenda Pública.

Essas propostas, ao deslocar a cobrança de dívidas de menor valor ou de natureza específica para a esfera extrajudicial e administrativa, provocariam, se aprovadas, uma mudança paradigmática na gestão da dívida ativa. Todavia, o sucesso de sua implementação dependerá da efetiva regulamentação, da capacidade dos órgãos administrativos de assumir novas atribuições e da garantia da ampla defesa e do contraditório, pilares para a construção de um sistema de cobrança mais eficiente e justo.

Em síntese, o exame da proposta de desjudicialização da execução civil e fiscal – assim como as medidas normativas recentes, analisadas ao longo deste capítulo –

confirma a necessidade de propagação de métodos de alternativos de solução de conflitos e a relevância prática do protesto extrajudicial como instrumento de gestão adequada de conflitos pecuniários. Esse contexto favorece o reconhecimento da capacidade do serviço de protesto de oferecer respostas céleres, menos onerosas e mais acessíveis, com a utilização de recursos tecnológicos, em consonância com a lógica do sistema de justiça multiportas e com o direito fundamental de acesso à justiça. Diante desse panorama, abre-se espaço para algumas sugestões normativas, pensadas no melhor aproveitamento do potencial de atuação do tabelionato de protesto na prevenção e satisfação de conflitos creditícios, na promoção da segurança jurídica e da pacificação social.

4.7 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO NORMATIVA

O presente trabalho é orientado pela tentativa de uma abordagem crítico-propositiva do tema pesquisado. Assim, procura-se analisar as possíveis contribuições, atuais e potenciais, que o tabelionato de protesto tende a prestar para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, na perspectiva da gestão adequada de conflitos creditícios. Nesse intento, ao longo da pesquisa foram criticamente tratadas não apenas as características e os efeitos favoráveis à utilização dessa via, dentro do orgânico sistema pátrio de justiça multiportas, mas também suas limitações estruturais e deficiências funcionais, à luz dos direitos e garantias fundamentais.

No presente tópico, em linha o crescente movimento de desjudicialização, pretende-se sugerir algumas medidas de intervenção por parte do legislador, ou do órgão de disciplina, controle, regulação e orientação dos serviços notariais e de registro brasileiro, potencialmente aptas a extrair maior proveito social dos resultados passíveis de serem alcançados pelo intermédio da serventia extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívida. Acredita-se que as proposições *de lege ferenda* a seguir tendem a contribuir para a promoção da segurança jurídica, estática e dinâmica, e para a estabilização da paz social, auxiliando na concretização dos escopos do sistema de justiça brasileiro.

Assim, sem a pretensão de indicar qualquer minuta de texto normativo, passa-se, de modo tentativamente distante e isento, à apresentação de ideias que, melhor organizadas, podem, futuramente, se tornar em nova diretriz na condução simplificada de procedimentos voltados à tutela e à efetivação de direitos.

A primeira proposta de intervenção sugere que o protesto especial de contrato de locação seja considerado prova relevante para a concessão de liminar em ação de despejo por falta de pagamento. Assim, em caso de inadimplemento do aluguel ou de encargos da locação, o instrumento de protesto, tirado na forma do art. 1º da Lei 9.492/1997, seria reputado como prova relevante ou determinante para a concessão da medida liminar de despejo referida no art. 59, § 1º, da Lei 8.245/1991. Essa medida inspira-se no *status* conferido pela Lei 14.382/2022 à certidão do cancelamento do registro imobiliário do compromisso de compra e venda para fins de concessão da medida liminar de reintegração de posse, conforme art. 251-A, § 6º, da Lei 6.015/1973.

Essa proposição não concorre com o Projeto de Lei nº 3.999 de 2020, em tramitação na Câmara dos Deputados, que versa sobre a consignação extrajudicial de chaves e a desjudicialização parcial e opcional do processo de despejo para o serviço de tabelionato de notas, com apoio do serviço de registro de títulos e documentos nas comunicações processuais. Diversamente, a presente proposta de intervenção complementa a política de desjudicialização, porquanto aplicável, imediatamente, aos processos judiciais novos e em curso, uma vez que, atualmente, esse tipo de conflito locatício é direcionado para a via jurisdicional.

Com a implementação dessa proposta, o locador que optasse por comprovar a inadimplência do locatário pelo protesto tenderia a lograr êxito mais rapidamente na obtenção da liminar de despejo. Além disso, o locatário, recebendo uma intimação do tabelionato relativa ao apontamento de contrato de locação para protesto com o fim especial de instrução de ação de despejo, poderia rever suas prioridades e sentir-se coagido a satisfazer a obrigação locatícia, mediante o pagamento elisivo do protesto, diretamente no cartório extrajudicial, tal como corriqueiramente acontece com o protesto falimentar previsto no art. 94, § 3º, da Lei 11.101/2005.

A segunda proposta de intervenção normativa diz respeito à averbação premonitória do protesto de contribuição condominial na matrícula imobiliária correspondente à

unidade, para fins de publicidade perante terceiros. As cotas de rateio das despesas condominiais, em condomínios edifícios, possuem natureza *propter rem*, ou seja, são obrigações ambulatórias que perseguem a coisa onde quer que ela esteja. De acordo com o art. 1.345 do Código Civil, o adquirente de unidade autônoma integrante de condomínio edifício responde pelos débitos do alienante, em relação ao condomínio, inclusive multas e juros moratórios.

A averbação premonitória é um ato praticado na matrícula do imóvel, junto ao cartório de registro de imóveis, que serve para dar cognoscibilidade a um ato ou fato juridicamente relevante, para a proteção da segurança jurídica dinâmica (do comércio ou tráfego jurídico), afastando a alegação de boa-fé por parte de eventual adquirente do imóvel. Trata-se de uma inscrição preventiva para informar terceiros de riscos sobre o imóvel, cuja aquisição não se poderá fazer, a menos que o adquirente queira expor-se à anulação do ato e ter contra si a prova pré-constituída da fraude (Carvalho, 1998, p. 11). Assim, o conteúdo da averbação premonitória torna-se oponível a terceiros.

Não há dúvida que a ampliação dos documentos protestáveis – abrangendo outros documentos de dívida, para além dos títulos de crédito – permite o protesto de contribuições condominiais em face do condômino inadimplente. Aliás, esse tipo de serviço tem crescido consideravelmente nos tabelionatos de protesto, pois os síndicos vêm tomando consciência da necessidade de boas práticas de gestão das verbas condominiais e da adequação do protesto na recuperação das contribuições em atraso.

Assim, considerando que o comprador da unidade condominial em edifícios responde pelas dívidas anteriores que gravam a coisa, é recomendado que o instrumento de protesto que comprova o débito perante o condomínio edifício possa ser averbado na matrícula do imóvel, para efeitos premonitórios, de acordo com o art. 246 da Lei 6.015/1973. Essa medida adverte o eventual comprador desse passivo ambulatório, orientando-o a quitar as pendências financeiras do imóvel antes de concluir o pagamento do preço do vendedor, ficando, assim, livre do risco de cobrança e até de execução futura, pela qual responde diretamente a coisa. Ademais, a medida proposta, conjuga unidades de serviço integrantes do sistema multiportas de justiça,

potencializa os efeitos do protesto, aumentando as chances de satisfação do direito creditício protestado.

A mesma sugestão pode ser estendida para publicizar, na matrícula do imóvel correspondente, o protesto que faz prova do inadimplemento e funciona como meio de cobrança de taxa de manutenção e conservação ou contribuição que sejam devidas a associação de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, ou a administradora destes, a que se refere o art. 36-A da Lei 6.766/1979. No julgamento do Tema 492, o STF estabilizou o entendimento de que, após o advento da Lei nº 13.465/2017 – que incluiu o citado art. 36-A na Lei de Parcelamento do Solo Urbano –, se torna possível a cobrança da cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que, já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou, sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no cartório registro de imóveis.

A terceira proposta de intervenção é no sentido de tornar etapa obrigatória, do processo de cumprimento de sentença, a remessa para protesto da decisão judicial condenatória transitada em julgado, prevista no art. 517 do CPC. Atualmente, essa providência é facultativa, cabendo ao exequente apresentar ao tabelião de protesto, além de cópia da decisão, certidão do respectivo juízo apontando o trânsito em julgado, o valor atualizado da dívida e o fato de ter transcorrido o prazo para pagamento voluntário, nos termos do art. 356-B do CNN do CNJ.

Alguns tribunais já regulamentam procedimento eletrônico e simplificado – geralmente pelos sistemas PJe ou eProc – de envio do título judicial ao tabelionato competente para protesto, com preenchimento de formulário-padrão pelo advogado do credor, certificação passada pelo escrivão ou por outro servidor e concessão de acesso aos autos eletrônicos para o tabelião, para a hipótese de complementação do requerimento com documentos constantes do processo, evitando-se notas devolutivas. A conclusão do procedimento do protesto é comunicada ao juízo processante pela mesma via.

Assim, considerando a salutar sinergia e a cooperação potencial entre as portas do sistema multiportas, que devem se relacionar como partes de um organismo maior, destinado à realização da justiça, propõe-se que a interoperabilidade do judiciário com os tabelionatos de protesto se torne uma fase obrigatória do processo de cumprimento de sentença, logo depois do decurso do prazo para pagamento voluntário. As comunicações entre as unidades jurisdicionais e as unidades de serviço extrajudicial poderiam ser uniformizadas, em âmbito nacional, pela utilização do módulo ProtestoJud da CENPROT a que se refere o art. 381, § 2º, do CNN do CNJ, que já permite ao Poder Judiciário encaminhar, a protesto, decisões judiciais ou tributos não recolhidos. Destarte, a perspectiva da integração entre os diversos atores do sistema de justiça multiportas

[...] permite o aproveitamento das vantagens e potencialidades das serventias notariais e de registro para o tratamento adequado de problemas jurídicos, inclusive para a construção de soluções de maneira coordenada com a atuação de outras portas de acesso à justiça, de forma conjunta ou sucessiva (Didier Jr.; Fernandez, 2024, p. 500).

Nesse contexto, a medida proposta não representa obstáculo ao acesso à justiça, mas reforça o interesse de agir do credor, qualificando sua pretensão resistida, caso o conflito pecuniário não venha a ser solucionado pela intermediação da serventia extrajudicial de protesto – repisa-se: sem custos para o credor. Depois de superada essa incumbência do exequente, juntando-se aos autos o instrumento de protesto, seria expedido mandado de penhora, seguindo-se os atos de expropriação.

Como quarta proposta de intervenção normativa, apresenta-se a elevação do protesto prévio como condição da ação em execução civil de título extrajudicial. À semelhança do regime instituído pelo STF e regulamentado pelo CNJ para as execuções fiscais de valor inferior a R\$10.000,00, já examinado neste trabalho, o protesto do título executivo extrajudicial antes do ajuizamento de sua execução civil pode ser instituído como requisito de admissibilidade da ação, para comprovação formal e solene do interesse de agir do exequente. Todas as análises realizadas nesta pesquisa acerca do prévio protesto nas execuções fiscais comprovam que essa proposta pode ser estendida às execuções cíveis, como medida de racionalização do sistema judiciário, eficiência da administração da justiça e desjudicialização de conflitos.

Por fim, na mesma linha de compartilhamento e comutação de esforços no sentido de tornarem efetivos os direitos, fortalecendo a integração entre as instituições componentes do sistema de justiça multiportas, cogita-se, como quinta proposta de intervenção, a regulamentação de procedimento interoperável e dinâmico entre a Fazenda Pública, cartórios de protesto e de registro de imóveis, voltado a evitar o risco de operações presumidamente fraudulentas, nos termos do art. 185 do Código Tributário Nacional (CTN). Por este dispositivo, presume-se fraudulenta a alienação, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa, a menos que ele tenha reservado quantia suficiente para o pagamento total do débito.

Portanto, o simples fato de a alienação ocorrer após a inscrição da dívida ativa, sem reserva de quantia suficiente à quitação do débito tributário, gera presunção absoluta de fraude à execução, mesmo no caso da existência de sucessivas alienações. O objetivo da norma é proteger o interesse público contra atos de dilapidação patrimonial por parte do devedor, pois o recolhimento dos tributos serve à satisfação das necessidades coletivas, que se sobrepõem ao interesse do eventual comprador, que, nessa situação, não poderá alegar boa-fé.

O art. 20-B, §3º, inciso. II, da Lei nº 10.522/2002, permite à Fazenda Pública, depois de notificar o devedor, averbar a CDA nos órgãos de registro de bens e direitos, em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal. Cumpre anotar que, no julgamento da ADI 5886 (Rel.: Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/12/2020, DJe-061 public. 05/04/2021), o STF declarou materialmente inconstitucional o efeito de tornar esses bens e direitos indisponíveis, por configurar medida desproporcional, pois há meios menos gravosos a direitos fundamentais do contribuinte que podem ser utilizados para atingir a mesma finalidade, como, por exemplo, o ajuizamento de cautelar fiscal. A indisponibilidade deve respeitar a reserva de jurisdição, o contraditório e a ampla defesa, por se tratar de forte intervenção no direito de propriedade. Conquanto, após a conclusão do processo administrativo fiscal, com a notificação do devedor, a averbação da CDA já pode ser realizada na matrícula do imóvel.

Nesse contexto, o CNJ editou o Provimento nº 204, de 26 de agosto de 2025, para regulamentar o módulo destinado ao envio, mediante convênio, de solicitações de

averbações de CDA, disponibilizado no Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP). Para o requerimento eletrônico da averbação, a Fazenda Pública deve declarar que o devedor foi intimado da emissão da CDA e que o título continua exigível. O ato normativo prevê, ainda, que o módulo pode ter integração com a CENPROT, por convênio do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) com o IEPTB. É nesse ponto que se faz a última proposta de intervenção.

A ideia é que venha a ser determinado, pelo CNJ, que a averbação solicitada por meio desse módulo do SERP seja sempre precedida do protesto extrajudicial, que daria início ao procedimento de tramitação extrajudicial da CDA nessa plataforma eletrônica. A razão principal é que o protesto assegura a realização válida da intimação do devedor, atendendo ao requisito normativo e desonerando a Fazenda Pública dessa providência. Além disso, o protesto se encontra na primeira escala de gradação dos atos constitutivos de direitos previstos no rito, seguindo-se da averbação no registro de imóveis e, por fim, do ajuizamento da ação de execução fiscal. Como as Fazendas Públicas já utilizam a CENPROT para a remessa de CDA a protesto, a normatização proposta poderia estabelecer o encaminhamento automatizado da CDA protestada e do respectivo instrumento de protesto para o ONR, caso não haja a solução do crédito público no tabelionato. Seria feita uma busca patrimonial, pelo CPF ou CNPJ do devedor, na base ativa de dados do SERP e, sendo identificado imóvel de propriedade (ou outro direito real penhorável) atual do devedor, a solicitação de inicial da Fazenda Pública seria distribuída aos cartórios de registro de imóveis competentes para a realização da averbação da CDA protestada na matrícula.

Esse modo de cooperação extrajudicial, ampliando a publicidade da existência da dívida, teria a finalidade de assegurar a atualidade e a segurança das informações relativas à inscrição de crédito tributário e não tributário como dívida ativa, essenciais para a eficácia de política pública fiscal e proteção de terceiros de boa-fé, contribuindo, sobremaneira, para a segurança jurídica e prevenção de conflitos. A presente proposição concebe, ainda, um itinerário semelhante para a baixa da averbação na matrícula imobiliária, que seria realizada à vista da certidão de cancelamento do protesto notarial, o qual, como já visto neste trabalho, somente será realizado por autorização da Fazenda Pública credora ou por ordem judicial. Os custos com

emolumentos seriam diferidos, ficando a cargo do devedor no momento dos pedidos de cancelamento do registro de protesto e da averbação no fôlio real.

Em suma, as propostas de intervenção normativa aqui delineadas demonstram como o tabelionato de protesto pode ser reposicionado como verdadeiro protagonista na gestão adequada de conflitos creditícios, reforçando sua vocação preventiva e seu potencial de integração ao sistema de justiça multiportas. Seja pela ampliação dos documentos sujeitos a protesto, seja pela utilização de mecanismos de interoperabilidade com outras serventias e com o Poder Judiciário, como propõe a terceira onda do movimento de acesso à justiça, seja ainda pela incorporação de soluções tecnológicas em linha com a sexta onda desse movimento, percebe-se a capacidade do protesto de títulos de oferecer respostas céleres, seguras e socialmente relevantes. Ao mesmo tempo, tais propostas contribuem para a promoção da segurança jurídica e para a estabilização das relações econômicas, traduzindo-se em instrumentos concretos de pacificação social. Assim, encerra-se o percurso analítico-propositivo deste trabalho, abrindo espaço para as considerações finais, nas quais são retomadas as principais conclusões da pesquisa e reafirmada a importância do protesto extrajudicial como porta legítima de acesso à justiça e vetor de modernização institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação se dedicou à análise das contribuições prestadas pelo tabelionato de protesto para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto da gestão adequada de conflitos creditícios dentro do sistema brasileiro de justiça multiportas.

O estudo partiu da premissa de que o acesso à justiça é um direito humano e fundamental, elemento essencial para a concretização dos direitos e garantias e para a realização do Estado Democrático de Direito. Trata-se de um valor transcendente supremo, assim consagrado no preâmbulo da Constituição, fundador da convivência humana e critério de orientação moral e jurídica, que dialoga com os preceitos de fraternidade, pluralidade, liberdade e igualdade.

Em sua concepção ampla, o acesso à justiça exige uma tutela efetiva, tempestiva e adequada, sendo a adequação o critério principal para a escolha da via mais eficiente para a solução do conflito. A justiça é um valor supremo para a sociedade brasileira, que pode ser consagrado por múltiplos meios, inclusive por delegação, e que se destina a assegurar a concretização dos direitos materiais da pessoa humana reconhecidos pelo ordenamento.

A crise de efetividade da jurisdição estatal, marcada pela morosidade e sobrecarga processual, reforça a necessidade de alternativas. De fato, os mecanismos do sistema de justiça precisam distinguir os traços inerentes à complexidade dos fenômenos sociais para oportunizar a aplicação do método adequado na solução do conflito, de acordo com as peculiaridades do caso concreto. A justiça precisa ser realmente acessível para a pessoa comum, na busca de fazer valer seus direitos.

Nesse contexto, foram examinadas as três ondas renovatórias do movimento universal de acesso à justiça, desencadeado pelo Projeto Florentino: a primeira, dedicada à assistência judiciária aos pobres e à amenização de obstáculos econômicos; a segunda, voltada à representação de interesses difusos e à amenização de obstáculos organizacionais; e, a terceira, direcionada a reformas

processuais e à difusão de meios alternativos de solução de conflitos, buscando amenizar os obstáculos processuais ao acesso à justiça.

Além disso, foram abordadas as novas ondas renovatórias propostas pelo *Global Access to Justice Project* (GAJP), em continuidade ao movimento inaugurado pelo Projeto Florentino: a quarta, voltada para a ética nas profissões jurídicas; a quinta, dirigida à internacionalização da tutela dos direitos humanos; a sexta, voltada para iniciativas e integração de novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça; e, a sétima, relativa a desigualdades, nas perspectivas de gênero e de raça, nos sistemas de justiça.

O serviço extrajudicial de tabelionato de protesto se enquadra predominantemente na terceira onda renovatória, que incentiva a simplificação processual e a utilização de mecanismos extrajudiciais e informais de solução de disputas. Além disso, o tabelionato de protesto se alinha à sexta onda renovatória do GAJP, que valoriza a integração de novas tecnologias e iniciativas promissoras para aprimorar o acesso à justiça.

O sistema brasileiro de justiça multiportas foi concebido como um modelo plural que oferece múltiplas vias para a solução de controvérsias, reconhecendo que a jurisdição estatal tende a ser a *última ratio*. O sucesso desse sistema depende da gestão adequada de conflitos, um processo que exige o diagnóstico do conflito, a escolha racional do método e a execução competente da via eleita.

A desjudicialização é um programa de reforma estrutural que visa reverter a judicialização excessiva e promover a prevenção e a solução de conflitos por vias extrajudiciais, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16 da Agenda 2030 da ONU, na temática “paz, justiça e instituições eficazes”. Os serviços extrajudiciais, como o tabelionato de protesto, atuam como meios alternativos e adequados de prevenção e solução de conflitos e, assim, ajudam a 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.

O Estado pode proclamar direitos por positivação do legislador ou por declaração administrativa ou judicial, sendo necessário disponibilizar mecanismos de efetivação desses direitos, o que pode ocorrer por ato judicial ou extrajudicial de satisfação. Observou-se que o serviço extrajudicial de protesto pode funcionar como via alternativa conducente ao acesso à justiça, dando efetividade a direitos creditícios inadimplidos.

A partir da análise do arcabouço normativo concernente ao serviço e dos dados divulgados pela Associação Nacional dos Notários e Registradores (ANOREG), o tabelionato de protesto revelou-se um mecanismo eficiente para a gestão de conflitos creditícios, notadamente pela celeridade procedimental e por sua natureza bifronte: meio de prova da inadimplência e poderoso instrumento de cobrança. Desse modo, o protesto dá efetividade ao direito creditício declarado no título ou documento, judicial ou extrajudicial, que serve de suporte fático-jurídico para a exigibilidade da prestação, não satisfeita voluntariamente pelo devedor, atuando na prevenção e na solução do conflito.

As características do serviço, somadas ao regime de postergação de emolumentos para o credor, removem barreiras econômicas ao acesso à justiça, facilitando a recuperação de créditos de pequeno valor. As inovações legislativas, como a proposta de solução negocial prévia ao protesto e as medidas de incentivo à renegociação, reforçam a vocação do tabelionato para a autocomposição extrajudicial, muitas vezes mediada pela Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados (CENPROT), uma porta virtual do sistema multiportas.

Os resultados práticos confirmam a eficácia, com mais de 60% dos títulos solucionados em até três dias úteis, de acordo com o relatório “Cartório em Números 2024”, produzido pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil, e demonstram a capacidade de recuperação de créditos públicos, em especial da dívida ativa, e privados, superando, em alguns casos, a eficiência da execução judicial.

A tendência de desjudicialização da execução civil e fiscal é reforçada por projetos de lei (como o PL 6.204/2019) e por regulamentações do Conselho Nacional de Justiça, que visam transferir ou condicionar a execução judicial à tentativa prévia de solução

do conflito creditício pela via extrajudicial, reconhecendo o protesto como condição de admissibilidade.

Adotando uma postura propositiva, são sugeridas medidas aptas a reposicionar, com destaque, o tabelionato de protesto na gestão adequada de conflitos creditícios, reforçando sua vocação preventiva e seu potencial de integração ao sistema de justiça multiportas.

A primeira proposta de intervenção sugere que o protesto especial de contrato de locação seja considerado prova relevante para a concessão de liminar em ação de despejo por falta de pagamento. A segunda, diz respeito à averbação premonitória do protesto de contribuição condominial na matrícula imobiliária correspondente à unidade, para fins de publicidade perante terceiros. A terceira proposta é no sentido de tornar a remessa para protesto da decisão judicial condenatória transitada em julgado uma etapa obrigatória do processo de cumprimento de sentença. A quarta proposta de intervenção normativa, por sua vez, eleva o protesto prévio como condição da ação em execução civil de título extrajudicial. Como quinta proposição, sugere-se a regulamentação de procedimento interoperável e dinâmico entre a Fazenda Pública, os cartórios de protesto e de registro de imóveis, destinado a evitar o risco de operações presumidamente fraudulentas, à luz da legislação tributária.

Assim, a presente pesquisa evidencia que o tabelionato de protesto, enquanto unidade de serviço extrajudicial integrante do sistema brasileiro de justiça multiportas, contribui de forma multifacetada para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto da gestão adequada de conflitos creditícios.

Ao final da pesquisa, conclui-se que as contribuições prestadas pelo serviço extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívida podem ser categorizadas como contribuições gerais e específicas. As gerais estão relacionadas ao acesso à justiça, ao sistema brasileiro de justiça multiportas e à tendência de desjudicialização. As específicas, por sua vez, se relacionam às ondas renovatórias do movimento universal de acesso à justiça, aos mecanismos e políticas judiciárias de solução de conflitos e a resultados práticos resolutivos.

Desse modo, entre as mais relevantes, podem ser elencadas seis contribuições gerais:

- 1) Ampliação e qualificação do acesso à justiça: o tabelionato de protesto oferece uma via de acesso qualificada, célere e acessível, superando o conceito meramente formal do direito de petição perante unidades jurisdicionais e representando uma aproximação do sistema de justiça com a população.
- 2) Promoção da gestão adequada de conflitos: o tabelionato de protesto proporciona um método adequado, eficiente e tempestivo para a solução de conflitos creditícios, cumprindo o processo trifásico da gestão adequada de conflitos (diagnóstico, escolha e execução).
- 3) Reforço à desjudicialização e mitigação da crise do Judiciário: o tabelionato de protesto atua como um mecanismo eficaz para prevenir e reverter a judicialização excessiva, desafogando o Judiciário, especialmente em relação às execuções fiscais.
- 4) Porta simplificada e desburocratizada de acesso à justiça: no contexto da justiça multiportas e de acordo com a terceira onda, o serviço de protesto de títulos constitui meio alternativo, simplificado, desburocratizado e extrajudicial de acesso ao sistema de justiça, apto a solucionar conflitos creditícios de maneira mais célere e eficiente do que a tradicional via jurisdicional.
- 5) Alinhamento ao ODS 16 da Agenda 2030 da ONU: o tabelionato de protesto contribui para a promoção de sociedades pacíficas e a construção de instituições eficazes, ao oferecer um caminho de pacificação social.
- 6) Apoio à segurança jurídica material: o tabelionato de protesto confere publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, estimulando a cidadania financeira, o crédito responsável e a confiança nas relações econômicas.

Além disso, entre as mais importantes, é possível relacionar as seguintes contribuições específicas:

- 1) Superação de barreiras econômicas: em linha com a primeira onda, a política de postergação dos emolumentos cartorários remove o obstáculo do custo inicial para o credor, tornando o serviço acessível para a recuperação de créditos, inclusive os de baixo valor.

- 2) Efetividade ao reconhecimento de direitos coletivos e difusos: em apoio à segunda onda, o protesto potencializada a execução de declarações judiciais e administrativas de interesses transindividuais representadas por decisões estatais (incluindo multas e condenações em ação civil pública, em acórdão dos Tribunais de Contas ou em processo perante agências reguladoras), estimulando a reparação de danos e a satisfação de valores pecuniários devidos à coletividade.
- 3) Estímulo à autocomposição: em sintonia com a terceira onda, por meio da coação indireta e da publicidade da inadimplência, o protesto, além de oportunizar a satisfação do direito creditício diretamente na serventia extrajudicial, impulsiona o devedor a buscar a renegociação ou o pagamento da dívida diretamente com o credor.
- 4) Inovação e acessibilidade digital: no sentido proposto pela sexta onda, a CENPROT, com seus serviços gratuitos de consulta e demais recursos eletrônicos, materializa a dimensão digital do acesso à justiça, funcionando, também, como uma plataforma *Online Dispute Resolution* (ODR) para a solução de conflitos pecuniários e para negociação prévia e renegociação de dívidas.
- 5) Cooperação institucional: o tabelionato de protesto complementa a jurisdição ao interromper a prescrição e a dar efetividade à decisão judicial condenatória em quantia certa, configurando um elo crucial entre as esferas judicial e extrajudicial, com grande potencial de ampliação da integração multiportas por meio da atuação articulada com os múltiplos atores sociais e institucionais do sistema de justiça brasileiro.
- 6) Promoção de mecanismos premiais: a introdução da proposta de solução negocial prévia oferece incentivos econômicos, tais como descontos na dívida e desoneração de emolumentos, ao devedor que adimplir rapidamente, alinhando-se ao uso de sanções premiais para promover condutas socialmente desejáveis.
- 7) Meio alternativo e adequado de satisfação de direitos creditícios: o tabelionato de protesto é um mecanismo crucial de pacificação social, garantindo que o direito substantivo à satisfação de créditos seja alcançado de forma justa, rápida e economicamente viável, consolidando-se como vetor de modernização institucional e de concretização do ideal constitucional de acesso a uma ordem de garantias constitucionais e efetivação de direitos.
- 8) Economicidade: além de ser meio de solução de conflito menos oneroso para as partes, o serviço de protesto desonera os cofres públicos, evitando ou reduzindo

os custos de um volume expressivo de ações judiciais, e alivia a carga sobre o Poder Judiciário da apreciação de conflitos que, pelo critério da adequação, podem ser qualitativamente tratados por outra porta do sistema de justiça.

Restou evidenciado, portanto, que o tabelionato de protesto, enquanto unidade de serviço extrajudicial integrante do sistema brasileiro de justiça multiportas, contribui de várias maneiras, como - já mencionado - para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, no contexto da gestão de conflitos creditícios. Outrossim, o tabelionato de protesto pode ser classificado como uma célula da sociedade, integrante do sistema de justiça multiportas, que serve de caminho alternativo e adequado para a prevenção e solução de conflitos creditícios, promovendo a cidadania financeira e a efetivação dos direitos creditícios.

Contudo, foi ressaltado que o protagonismo crescente do tabelionato de protesto no contexto do sistema brasileiro de justiça multiportas tende a revelar suas fragilidades e limitações, bem como a criar novos desafios e exigências prestacionais para manutenção da qualidade dos serviços disponibilizados à população. Alertou-se, também, que a utilização abusiva ou disfuncional desse serviço extrajudicial precisa ser filtrada pelo delegatário competente, segundo seu prudente juízo de qualificação, e combatida pelos órgãos de regulação e fiscalização da atividade, com o escopo de não frustrar a confiança e as expectativas depositadas pelos cidadãos sobre os cartórios. Do mesmo modo, destacou-se a necessidade de uma política emolumentar que corresponda ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, sem tornar-se um novo obstáculo econômico para o devedor sucumbente restabelecer sua situação jurídica e comercial.

Dessa maneira, como forma de acesso à justiça para além da estrita atuação do Poder Judiciário, a atividade de tabelionato de protesto na gestão de conflitos creditícios promove a justificação, o reconhecimento e a defesa de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Introdução ao estudo do direito**: retórica realista, argumentação e erística. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

AFONSO, Orlando Viegas Martins. **O poder judicial**: independência in dependência. Coimbra: Almedina, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed., 4. tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

ÁLVAREZ, Gladys Stella. **La mediación y el acceso a justicia**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2003.

AMADEI, Vicente de Abreu. O protesto notarial brasileiro na atualidade: seu novo e já consolidado perfil como instrumento legítimo e eficaz de recuperação de créditos. In: EL DEBS, Martha (coord.). **O novo protesto extrajudicial**: a era dos serviços digitais e a desjudicialização. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 27-46.

AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios do protesto de títulos. In: DIP, Ricardo Dip (coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: IRIB; Fabris, 2004. p.69-113.

ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. trad. Edson Bini. 4. ed. São Paulo: Edipro, 2014.

ARNAUD, André-Jean [et. al.]. **Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito**. trad. Patrice Charles, F. X. Willlaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ASSIS, Karoline Marchiori de. **Segurança jurídica dos benefícios fiscais**. 2013. 560 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-13062014-155055/publico/Integral_2013_Tese_Karoline_Marchiori_de_Assis.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartórios em números 2024**: especial desjudicialização. 6. ed. Brasília: Anoreg, 2024. 188 p. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf>. Acesso em: 05 set. 2025.

AULA ABERTA: **Global access to justice project** (2021). 1 vídeo (1h29min27seg). Publicado pelo canal PPGD – UFPEL. Disponível em: https://www.youtube.com/live/WQAU8c357_E?si=qbzt3OSfE4mST27-. Acesso em: 26 ago. 2025.

BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 83-105, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43620. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43620>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BELMIRO, Celso. Alterações introduzidas pela Lei 14.711/2023 no sistema nacional de protesto de títulos: solução negociada prévia, pagamento de dívidas protestadas no tabelionato e outras inovações. In: CHEZZI, Bernardo; EL DEBS, Martha (coord.). **O novo marco legal das garantias**: aspectos práticos e teóricos da Lei 14.711/2023. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 573-591.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **A justiça em Aristóteles**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. *E-book*.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149 de 30 de agosto de 2023. **Diário da Justiça Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, ed. 207/2023, p. 7, 4 set. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. **Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências**. Brasília, DF, 10 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9492.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BUENO, Sérgio Luiz José. O protesto da certidão de dívida ativa à luz dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana: um chamado ao administrador público. In: EL DEBS, Martha (coord.). **O novo protesto extrajudicial**: a era dos serviços digitais e a desjudicialização. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BURGESS, Heidi; BURGESS, Guy M. **Encyclopedia of conflict resolution**. Santa Bárbara: ABC-CLIO, 1997.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; GORETTI, Ricardo; SEIXAS, Pedro Henrique Pandolfi. O uso da inteligência artificial no judiciário como ferramenta de acesso à justiça. In: PLETI, Etienne Luiza Ferreira [et. al.] (org). **Direito digital e**

desenvolvimento: aspectos práticos transversais e processuais. v. 3. Uberlândia: Marco Teórico, 2023. p. 75-95.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo:** direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

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

CANUTO, E. K. O.; BEZERRA JÚNIOR, J. A.; MARTINS, L. O emprego dos meios extrajudiciais de solução de conflitos como um direito fundamental: uma análise da proposta de emenda à Constituição n. 136/2019. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 22, n. 3, out./dez. 2021, p. 49-78.

CAPONI, Remo. O princípio da proporcionalidade na justiça civil: primeiras notas sistemáticas. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 192, p. 397-415, fev. 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à justiça como programa de reforma e como método de pensamento. In: CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. trad. not. Elício de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008. v. 1, p. 379-397.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à justiça: conclusão de um projeto internacional de investigação jurídico-sociológica. In: CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologias e sociedade**. trad. rev. not. Hermes Zaneti Júnior. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2010. v. 2, p. 71-82.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**. São Paulo, a. 19, n. 74, p. 82-97, abr./jun. 1994.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. rev. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARMONA, Carlos Roberto. Art. 5º, inc. XXXV. In: MORAES, Alexandre de. [et. al.]. **Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *E-book*.

CARNELUTTI, Francesco. **La Figura Jurídica del Notariado**. Lima: Gaceta Notarial, 2011.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CAZELLI, Vinícius Ribeiro; GORETTI, Ricardo. A desjudicialização do cumprimento de sentença: acesso à justiça na perspectiva dos cartórios de protesto. In: BROCCO, Carolina Romano [et. al.] (org). **O sistema de justiça e as serventias extrajudiciais:** possibilidades e tendências. Vol. 1. São Paulo: Dialética, 2024. p. 229-248. *E-book*.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso Furtado. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 6. ed. Campinas: Millennium, 2011.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. 16. ed. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA. **Estatísticas do Poder Judiciário**. 30 de julho de 2025 (atual.). Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 14 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA. **Guia de mediação e conciliação: orientações para implantação de CEJUSCs**. Brasília: CNJ, ca. 2011. 66 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/1818cc2847ca50273fd110eafdb8ed05.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024a. 448 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Meta 9 do Poder Judiciário**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas nacionais 2025**. 2024b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/metas-nacionais-aprovadas-no-18o-enpj-v-8.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

CORTAT, Luisa C. S. Gonçalves; FABRIZ, Dauri C. Dever fundamental: a construção de um conceito. In: DE MARCO, Cristian Magnus; PEZELLA, Maria Cristina Cereser; STEINMETZ, Wilson (Coord.). **Teoria geral e mecanismos de efetividade no Brasil e na Espanha**. Tomo I. [S.l.]: Unoesc, 2013. p. 87-96.

CRESPO, Maria Hernandez; ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia. **Tribunal multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

DALLA, Humberto; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DAROLD, Ermínio Amarildo. **Protesto cambial**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à justiça multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

DIP, Ricardo. **Notas sobre notas: (e outras notas)**. t. 1. São Paulo: Editorial Lepanto, 2018.

DIP, Ricardo. **Notas sobre notas: (e outras notas)**. t. 2. São Paulo: Editorial Lepanto, 2020.

DIP, Ricardo. Os direitos humanos do neoconstitucionalismo: direito natural da pós-modernidade? **Aquinate**. [S. l.], n. 17, p. 13-27, 2012a. Disponível em: https://www.viadialectica.com/monografias/ddhh_do_neoconstitucionalismo.pdf. Acesso em 14 nov. 2025.

DIP, Ricardo. **Prudência notarial**. São Paulo: Quinta Editorial, 2012b.

EBERLE, Simone. Para que o sal não se torne insípido: reflexões sobre a função notarial do tabelião de protestos. **Revista de direito notarial**. São Paulo, a. 10, n. 7, p. 119-140, fev. 2018.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce; [et al.] (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Os serviços notariais e de registro no Brasil: breves estudos**. São Paulo: IRIB, 2023.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Londrina: Thoth, 2021.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**. Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015.

GALANTER, Marc. **Porque “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites na transformação do direito**. Org. trad. Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

GARCIA, Raquel Duarte. 31 funções legais, 06 funções econômico-sociais e o conceito atual de protesto. In: EL DEBS, Martha (coord.). **O novo protesto extrajudicial: a era dos serviços digitais e a desjudicialização**. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 139-166.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br>. Acesso em: 20 ago. 2025.

GOLDBERG, Stephen B.; SANDER, Frank E. A. Making the right choice: when you are considering ways to keep a client out of court, the challenge is in.... **American**

Bar Association Journal. [S.l.] v. 79, n. 11, p. 66-68, nov., 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27835080>. Acesso em: 22 fev. 2024.

GOLDBERG, Stephen B.; SANDER, Frank E. A.; ROGERS, Nancy H.; COLE, Sarah Rudolph. **Dispute resolution: negotiation, mediation, arbitration, and others processes.** 6. ed. Nova Iorque: Wolters Kluwer Law & Business, 2012. *E-book*.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto.** Salvador: JusPodivm, 2019.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça.** 2. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

GORETTI, Ricardo. **Negociação estratégica: ferramentas para a gestão negociada de conflitos.** Vitória: Ed. Milfontes, 2022.

GORETTI, Ricardo. O papel das políticas de informatização de processos e de desjudicialização no contexto do sistema de justiça multiportas. In: TRINDADE, André Karam; [et al.] (org). **Estado, regulação e transformação digital: o judiciário, a sociedade da informação e os desafios da digitalização.** São Paulo: Tirant to Blanch, 2024.

GORETTI, Ricardo; AURICH, Fabiana; VIEIRA, Jorge Eduardo Brandão Coelho. O sistema eletrônico de registros públicos e a sexta onda do movimento de acesso à justiça. In: COMÉRIO, Murilo Siqueira; JUNQUILHO, Tainá Aguiar. **Direito e tecnologia: um debate multidisciplinar.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. p. 127-141.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal.** Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2011. 116 p. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_ipea_exec_fiscal.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL – SEÇÃO MINAS GERAIS. Central de remessa de arquivos. **Demonstrativo de produtividade dos títulos apresentados.** 15 de setembro de 2025. 49 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002.

KELSEN, Hans. **¿Qué es la justicia?** Trad. Ernesto Garzón Valdés. Cidade do México: Distribuciones Fontamara S.A, 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/36106343/Hans_Kelsen_Qué_es_la_justicia. Acesso em: 23 ago. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. Art. 5º, XXXV. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. *E-book*.

MARKMAN, Débora; CALIL, Mário Lúcio Garcez. A desjudicialização e os tabelionatos de protesto: a proposta de emenda constitucional 108 de 2015 e o multi-door courthouse system. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 21, n. 2, mai./ago. 2020, p. 47-66.

MEDINA, José Miguel Maria. **Constituição Federal comentada**: com jurisprudência selecionada do STF e de outros Tribunais. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. trad. Eliane Lisboa. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MORIN, Edgar. **O método**: 1. A natureza da natureza. Sintra: Publicações Europa-América, 1977.

MULLER, Jean-Marie. **O princípio da não-violência**: uma trajetória filosófica. Trad. Inês Polegato. São Paulo: Palas Athena, 2007.

MULLER, Jean-Marie. **Vocabulário da não-violência**. São Paulo: Loyola, 1991.

NAVARRO, Trícia. **Justiça multiportas**. Indaiatuba: Foco, 2024.

NUNES, Dierle; MALONE, Hugo. Tendências mundiais em tecnologia e processo: a sexta onda do acesso à justiça. **Revista de Processo**. v. 346/2023, dez. 2023, p. 373-400.

ONU BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 31. ago. 2025.

OTTOBONI, M. F. S.; NUNES, J. R. O acesso à justiça sob a perspectiva da sexta onda renovatória e o uso da tecnologia. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**. v. 9, n. 1, jan./jul. 2023, p. 14-35.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Legitimidade ativa na ação popular: uma crítica ao conceito reducionista de cidadão. In: KROHLING, Aloisio (coord.). **Filosofia do direito**: novos rumos. Curitiba: Juruá, 2012. p. 125-142.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. **Percursos da informalização e da desjudicialização**: por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada). Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2001. 448 p.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e direito**. trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica**. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 2001.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em números 2025:** com dados de 2024. Brasília: PGFN, 2025, 50 p. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1303_10h19_corrigido_final.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. São Paulo: Atlas, 2014.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça:** um direito e seus obstáculos. Revista USP, São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./abr./maio 2014.

SADEK, Maria Tereza Aina. **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica:** princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001.

SANDER, Frank E. A.. Alternative dispute resolution: alternative methods of dispute resolution. In: COBB, Sara; FEDERMAN, Sarah; CASTEL, Alison. **Introduction to conflict resolution:** discourses and dynamics. Lanham: Rowman & Littlefield Internacional, 2019. p. 171-189.

SANDER, Frank E. A. Concluding thoughts. **Journal of legal education**, vol. 54, n. 1, mar./2004, p. 115-118.

SANDER, Frank E. A. **Variadas en el procesamiento de disputas**. trad. Júlio César Betancourt. Londres: CI Arb, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 21, p. 11-37, nov. 1986.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 14. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024a.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 11. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024b.

SARMENTO, Daniel. **Livre e iguais:** estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *e-book*.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Núcleo de solução consensual de conflitos – manual**. STF: Brasília, 2025. 64 p. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual_Nusol_0608.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

SUSSKIND, Richard. **Online courts and de future of justice**. Oxford: Oxford Universit Press, 2019.

UFF. Disponível em: https://international.uff.br/2019/10/uff-researchers-participate-in-a-worldwide-project-on-access-to-justice/?utm_source=chatgpt.com#pll_switcher. Acesso em: 26 ago. 2025.

UNIÃO INTERNACIONAL DE NOTÁRIOS. Disponível em: <https://uinl.org/mission/about-us/>. Acesso em: 08 nov. 2025.

URY, Willian; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. **Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos**. Lisboa: Actual, 2009.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador**. Vol. 1. Florianópolis: Habitus, 2001.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.