

Tabeliões e registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização

Civil-law notaries and public registrars in the institutional arrangements of Brazilian public policy dejudicialization

Irley Carlos Siqueira Quintanilha Nascimento*

Centro Universitário de Brasília, Brasília-DF, Brasil

Marcelo Dias Varella**

Centro Universitário de Brasília, Brasília-DF, Brasil

1. Introdução

O artigo parte do questionamento: de que maneira atividades notariais e de registro estão inseridas em ações de desjudicialização do Estado brasileiro? Como foco, busca investigar políticas públicas de desjudicialização que se valem de cartórios¹ em seus arranjos institucionais. A proposta é desdobrar tais estratégias sob o aspecto do conjunto de normas e arranjos institucio-

* Mestre em Direito pelo UniCEUB; Pós-graduado lato-sensu em Direito Notarial e Registral; Pós-graduado lato-sensu em Direito Público; Bacharel em Direito; Tabelião de Notas em Luziânia, Goiás. E-mail: irley-quintanilha@gmail.com.

** Doutor em Direito pela Universidade de Paris, Panthéon-Sorbonne (2002). Livre-docente em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2013). Pós-Doutorado em Direito nas Universidades da Califórnia, em Berkeley; George Washington; e Georgetown (2011 e 2012). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília. Bolsista de Produtividade em Pesquisa nível I do CNPq. E-mail: marcelodvarella@gmail.com.

1 A expressão cartório, ou serventia extrajudicial, se refere ao estabelecimento no qual um particular, titular de serviços notariais ou de registros públicos, realiza suas atividades. Das leituras do artigo 236 da CF/1988 e dos artigos 1º e 3º da Lei nº 8.935/1994 se extrai que os serviços notariais e de registros públicos são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, por profissionais do direito e por sua organização técnica e administrativa, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. A própria Lei nº 8.935/1994, em sua ementa, especifica tratar-se da regulamentação dos serviços notariais e de registro previstos no art. 236 da Constituição Federal para, na sequência, nomear-se como “Lei dos Cartórios”. Percebe-se, aqui, o tratamento comum que se tornou difundido, no qual o serviço se confunde com o estabelecimento no qual é prestado.

nais mediados pelo direito². A expressão desjudicialização será utilizada como a busca por soluções fora do âmbito do Poder Judiciário, mas sem excluí-lo como alternativa, em especial para questões não estritamente judiciais, ou, numa expressão do processo civil, que tenham natureza de “jurisdição voluntária”. É a tentativa do Estado de, sem negar o acesso ao Judiciário, simplificar a realização de direitos e obrigações. Nesse sentido, o objetivo geral do artigo é demonstrar que a inserção e novas atribuições dos serviços notariais e de registros no ordenamento jurídico ocorrem em consonância com iniciativas de simplificação das relações jurídicas.

Ao traçar políticas públicas de desjudicialização, devem-se buscar meios necessários à sua consecução, não somente no âmbito do Poder Judiciário. A realização de direitos pode ser alcançada por arranjos institucionais³ apresentados em programas de ação governamental complexos, levando-se em conta o aparato do Estado e os recursos a seu dispor⁴. Os cartórios extrajudiciais estão dentre as instituições à disposição do Estado para alcançar seu desiderato de propiciar aos jurisdicionados procedimentos mais céleres e de acesso democratizado. Daí, como objetivo específico, o texto busca contribuir para o conhecimento e aperfeiçoamento dos atuais mecanismos de acesso do cidadão à realização de direitos, com cartórios inseridos em arranjos institucionais e formulação de novas ações.

Notários e registradores não ocupam cargos públicos, mas exercem serviços públicos não privativos. A estrutura privada da prestação dos serviços permite a rápida adequação dos recursos de comunicação e de organização às necessidades de velocidade e inovação apresentadas pela sociedade⁵. São estruturas burocráticas no sentido weberiano, com a especialização e vinculação ao princípio da legalidade, próprios da Administração Pública e necessárias à previsibilidade nos serviços públicos, mas com a dinâmica de organização e tomada de decisões da iniciativa privada.

Com tal delimitação jurídica, os cartórios integram o rol de instituições à disposição do Estado para a consecução de mecanismos que buscam a celeridade na realização de direitos e fomento econômico. Some-se a isso

2 COUTINHO, 2013, p. 2

3 Arranjo institucional “entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 13).

4 DUARTE, 2013, p. 18.

5 DALLARI BUCCI, 2013, p. 15.

a estreita ligação com o Poder Judiciário e a vocação que os cartórios, os tabelionatos de notas em especial, têm para formalizar a vontade jurídica das partes. Tratando-se de questões na qual não haja lide ou desencontro de vontades, mas necessária manifestação do Estado quanto à observância do ordenamento jurídico, e havendo a possibilidade de que os legítimos interessados, capazes, manifestem suas vontades de forma livre e desimpedida, eis aí a situação propícia ao deslocamento de atividades do Judiciário para os cartórios.

O ponto de partida do estudo será a análise de documentos legais, leis em sentido estrito e regulamentos administrativos com força cogente para cartórios, documentos esses com foco direto em políticas de desjudicialização. Tal análise terá como suporte a revisão bibliográfica, em especial da doutrina, nacional e estrangeira, que trata de temas afetos aos ciclos de políticas públicas, direito notarial e registral e direito administrativo.

Na primeira seção, as atividades notariais e de registro serão conceituadas como serviços públicos prestados por particulares em colaboração com o Estado e à disposição das políticas públicas de desjudicialização. Na sequência, segunda seção, serão demonstradas atuações de tomadores de decisões, a política enquanto instância de decisão sobre a definição de mecanismos de desjudicialização, o papel de protagonismo do CNJ ao lado do legislativo e o papel secundário, mas importante, dos atores chamados à realização de tais políticas.

A terceira seção apresenta o ciclo da política pública de desjudicialização nas quais os cartórios são inseridos nos arranjos institucionais, com destaque para o incrementalismo e os rumos que apontam para as políticas públicas de desjudicialização, a participação dos cartórios na estrutura do Estado e a dimensão prática que se utiliza desses atores. Ainda na terceira parte, se apresentará a avaliação de políticas, ao mesmo tempo como final e a momento de reinício do ciclo.

2. Serviços notariais e de registros: aspectos de serviços públicos delegados a particulares

As atividades desenvolvidas nos cartórios são os serviços notariais e de registros, espécies do gênero serviços públicos, exercidos por particulares em delegação do poder público e sob fiscalização do Poder Judiciário. Na primeira parte desta seção, busca-se a base teórica e jurisprudencial para o en-

quadramento dessas atividades como serviços públicos, definição importante para a formulação de políticas públicas. Por não constarem expressamente no art. 175 da CF/1988 ou por não haver referência literal no texto da Constituição Federal, existe posição minoritária no sentido de não se tratar de serviços públicos, entendimento divergente ao que predomina nos julgados do STF.

Na segunda parte, delinea-se a posição de tabeliães e registradores enquanto particulares em colaboração com o Estado, operadores do direito especializados à disposição de políticas públicas de desjudicialização e sem custo adicional para o erário.

2.1 Serviços notariais e de registro como espécies de serviços públicos

O conceito de serviço público é objeto de recorrentes discussões doutrinárias, embates judiciais e divergências de abordagem na legislação. A Constituição Federal (art. 175) prevê que o Estado atuará, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, na prestação de serviços públicos. Daí uma distinção entre atividade econômica e serviço público⁶. Tais divergências levam aos limites de se falar em crise do serviço do público, na maioria das vezes referindo-se à uma crise nos conceitos, que variam no tempo e ordenamentos jurídicos.

Ao buscar os contornos das atividades que se caracterizam como serviço público, verifica-se que a Constituição Federal “encerra todos os elementos e critérios que permitem a identificação de quais atividades empreendidas pelo Estado consubstanciam serviço público”⁷. Mas, se a Constituição é um dinamismo, deve-se ter em conta que a atividade econômica em sentido amplo é intensificada ou retraída conforme as forças sociais do momento. Nesse sentido, o conceito de serviço público ganha os contornos da sociedade a cada determinado momento histórico, conforme atividade definida de forma explícita pela Constituição como “indispensável [...] à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência”⁸.

A classificação da atuação estatal enquanto atividade econômica em sentido estrito ou serviço público ganha importância na doutrina e na jurisprudência quando do enquadramento da atividade sob o regime de Direito Público ou de Direito Privado. Quanto aos serviços públicos pro-

6 GRAU, 2005, p. 111.

7 GRAU, 2005, p. 125.

8 GRAU, 2005, p. 136.

priamente ditos, mesmo que realizados por particulares, mas titularizados pelo Estado, “integram a esfera jurídica público-estatal, não a esfera da livre iniciativa privada, estando, conseqüentemente, sujeitos ao planejamento determinante do Estado”⁹.

Por sua vez, a noção de serviço público está dividida em dois elementos, o *substrato material* e o *traço formal*¹⁰. No seu aspecto material, o serviço público se caracteriza como sendo uma atividade de prestação de utilidade ou comodidade material, fruível diretamente pelos administrados, que o Estado assume como próprias por se tratar de atividades imprescindíveis, necessárias ou correspondentes a conveniências básicas ao interesse social. Quanto ao elemento formal, este diz respeito ao regime de Direito Público “que confere caráter jurídico à noção de serviço público”. De outra forma, “de nada adiantaria qualificar como serviços públicos determinadas atividades se algumas fossem regidas por princípios de Direito Público e outras prestadas em regime de economia privada”.

Em suma, o serviço público vem a ser “toda a atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público”¹¹. Necessários, assim, três elementos para caracterizar o serviço público: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo – criação por lei, com opção e gestão que incubem ao Estado (presença do Estado) e o formal – regime jurídico definido por lei (procedimento de direito público).

Ao se buscar na Lei Maior um conceito para serviço público, verifica-se que a única indicação explícita se restringe ao artigo 175. O indigitado artigo, ao dispor que sua prestação “incumbe ao Poder Público [...], diretamente ou sob regime de concessão ou permissão”, pressupõe “uma ideia de serviço público como atividade específica, divisível e remunerável por cada indivíduo que dela usufruir”¹². Serviços públicos delegados são atividades “atípicas”, em função das fortes ingerências do Legislativo e do Judiciário ao mencionar os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 223, CF/1988) e os serviços de cartórios (art. 236, CF/1988), neste

9 ARAGÃO, 2013, p. 315.

10 MELLO, 1999, pp. 577-579.

11 DI PRIETO, 2006, p. 156.

12 ARAGÃO, 2013, pp. 135-136.

último caso, “um serviço do Estado que, no entanto, deve necessariamente ser delegado à iniciativa privada”.

Ao se optar pela busca de um conceito para os serviços públicos na jurisprudência, também ali não haverá uma sistematização. Ao se analisar julgados do STF, as afirmações dos ministros deverão ser observadas em casos concretos, verificando-se cada contexto¹³. Por necessário, será realizado um corte na busca pelo conceito de serviços públicos, sendo este tomado em sua acepção quanto à atividade de natureza pública, disciplina de Regime Jurídico específico, com previsão constitucional.

Com contornos exclusivos previstos na Constituição Federal (art. 236), as atividades notariais e de registro possuem regramento ditado por um regime jurídico público próprio, por se tratar de função pública. Simultaneamente, convivem com a determinação de serem prestados em caráter privado. Quanto à função pública, restam caracterizadas aquelas atividades como verdadeiras funções estatais, uma vez que sob a titularidade do Estado. Este mantém o poder da fé-pública e, mediante a regulamentação técnica e a fiscalização da prestação dos serviços, assegura sua continuidade, universalidade, uniformidade, modicidade e adequação¹⁴.

A partir da jurisprudência do STF, verifica-se a natureza de serviços públicos dos serviços notariais e de registro. Tal posicionamento foi confirmado em diversos julgados, dentre os quais a ADI 2602 na qual restou consignado que se trata, os serviços de notários e registradores, de serviços públicos não privativos. Em posicionamento representativo do entendimento do STF sobre a temática, na ADI 1800 restou consignado que “a atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público”.

Deve-se, aqui, fazer referência à posição contrária expressada pelo Ministro Carlos Ayres Britto em algumas oportunidades, como na ADI 2415. O Ministro afirmava que serviços notariais e de registro são “típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente”, mas *tertium genus*, e que o regime jurídico estabelecido pelo art. 236 da CF/1988 se delinea “pela comparação com o regime igualmente constitucional dos serviços públicos, versados estes, centralmente, no art. 175 da Lei Maior.” Tal comparação se desenvolveu no seguinte sentido: (1) em que

13 ARAGÃO, 2009, p. 23.

14 RIBEIRO, 2008, p. 181.

pese a natureza pública, os serviços de cartórios são obrigatoriamente exercidos por particulares, não facultativamente como os serviços públicos; (2) a prestação dos serviços é traspassada por delegação, não pelas formas contratuais do art. 175 da CF/1988 (permissão e concessão); (3) a delegação somente pode recair sobre pessoa natural; (4) a delegação é obtida por concurso, não por processo licitatório, como para os serviços públicos; (5) a remuneração se dá por emolumentos e a fiscalização se dá pelo Poder Judiciário, diferentemente dos serviços públicos, remunerados por tarifa ou preço públicos e fiscalizados por órgãos do Executivo.

Como reforço à posição predominante do STF, sobre serem os serviços de cartórios espécies de serviços públicos, na ADI 3089, mesmo discordando de tal posicionamento, o Ministro Carlos Ayres Britto, vencido no julgado, destacou o pensamento que sobressaiu: “Os eminentes Ministros que discordaram do meu voto, no fundo, basearam-se, como se baseiam, no entendimento de que a atividade notarial e de registro é constitutiva de serviço público”.

Dessa forma, o reconhecimento pelo STF dos serviços notariais e de registros como espécies de serviços públicos serve não somente de fundamento para decisões em casos concretos, mas delinea toda uma forma do Estado se relacionar com tais atividades. O delineamento da natureza jurídica de determinada atividade permite seu enquadramento legal em arranjos institucionais, além de orientar o processo de formulação de políticas públicas.

2.2 Cartórios como particulares em colaboração com o Estado

Com papéis e arranjos institucionais ainda indefinidos para os serviços notariais e de registros na nova ordem constitucional, o artigo 236 do documento político-jurídico de 1988 traçava os primeiros contornos para a atividade: serem exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público e sob a fiscalização do Poder Judiciário. No momento pós-constituição, ainda não era certo o papel de cada um dos agentes, de como se relacionariam institucionalmente ao tratarem de questões econômicas administrativas e jurídicas¹⁵. Sobre tal aspecto, foi constatada a necessária participação dos diversos segmentos da sociedade de forma articulada nos arranjos orientados à reconstrução do Estado brasileiro.

Na sequência, uma série de leis e regulamentos definiram as formas

15 DALLARI BUCCI, 2013, pp. 9-10.

de atuação e contribuição dos tabeliães e registradores na nova organização jurídica e social. Com autonomia para a administração dos serviços, os delegatários à frente dos cartórios passaram a investir em estrutura compatível com a velocidade de comunicação, necessidades e negócios nos novos tempos e a buscar a eficácia e eficiência necessárias à adequada prestação dos serviços públicos dos quais foram incumbidos. Trata-se de profissionais do Direito submetidos à observância dos princípios da Administração Pública, com independência no exercício de suas atribuições (art. 28 da Lei nº 8.935/1994) e estreita proximidade com as atividades judiciais. São particulares em colaboração com o Estado¹⁶, à disposição de políticas públicas de desjudicialização e de seus arranjos institucionais¹⁷. Além dos serviços inerentes às suas atividades, tais profissionais do direito possuem diversas atribuições definidas em lei com as quais colaboram diretamente com o Estado. Não são servidores públicos, mas prestam relevantes serviços de fiscalização e realização de políticas públicas.

Leis federais, estaduais e municipais, provimentos e normas geram deveres que notários e registradores passam a ter para com a Administração Pública, independente de quão distante dos grandes centros estejam as serventias. Nesse sentido, ao se utilizar do descentralizado Sistema Registral e Notarial, o Poder Público lança mão de operadores do direito especializados, sem custo adicional para o erário. Esses delegatários custeiam suas atividades com os emolumentos relativos aos atos que realizam e prestam ao Estado serviços gratuitos das mais diversas naturezas.

As relações entre o Estado contemporâneo e seus agentes tornam-se complexas dia-a-dia, muito em função do incremento das atividades que devem ser asseguradas pelos governantes e do conseqüente aumento na demanda por serviços públicos¹⁸. Sob tal aspecto, parte-se da compreensão que “a prestação jurisdicional é exclusivamente incumbida ao Poder Público, o que leva o serviço judiciário à categoria de serviço público”¹⁹.

Mas não há impedimento para que o ordenamento jurídico seja reestruturado, principalmente quando o próprio Judiciário fiscaliza a com-

16 MEIRELLES, 1997, p.78.

17 Vide nota 3.

18 DUGUIT, 2003, p. 60.

19 DERGINT, 1994, p. 113.

posição de interesses diante da ausência de lide. Não é razoável se exigir que todas as questões atinentes à composição de interesses tenham que assoberbar os tribunais. Políticas públicas avançam na direção de um “sistema de justiça”, que não se limite à apreciação de lides pelos Estado-juiz. Dentre as soluções buscadas, a desjudicialização é medida que se apresenta em arranjos institucionais, com a transferência de atividades não necessariamente típicas do Poder Judiciário para instituições que atuem em colaboração e sob a supervisão do Estado²⁰. Na seção seguinte, são abordadas ações no sentido na construção de um mais amplo “sistema de justiça” sob a influência e condução de atores diversos.

3. Política enquanto instância de decisão nas políticas públicas de desjudicialização

A construção das políticas públicas envolve a participação dos diversos poderes e órgãos de governo, sendo compostas por “programas de ação governamentais articulados entre si”²¹. Quanto à desjudicialização, aqui a política se revela na tomada de decisões, por vezes conflituosas, entre as diversas esferas do Governo. Entram em cena tensões entre política e políticas públicas²² que levam à análise macro institucional, onde “as políticas públicas consistem em quadros de ação governamental, arranjos institucionais que expressam o Estado em movimento”²³.

Como exemplo de decisão política, a Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, foi criada em 2003, tendo como eixos de atuação, dentre outras atividades: “formular, promover, [...] processos de modernização da administração da justiça brasileira, por intermédio da articulação com os demais órgãos federais, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, dos Governos estaduais, agências internacionais e

20 DALLARI BUCCI, 2013, p. 23.

21 DUARTE, 2013, p. 21.

22 Adota-se o termo “política”, enquanto imposição de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição, se aproxima das denominadas *politics*. Por sua vez, “política pública” está próxima da *policy*, quando expressão da dimensão material, dos “conteúdos concretos”, da “configuração dos programas políticos”, resolução de “problemas técnicos” e do “conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, pp. 216-217).

23 DALLARI BUCCI, 2013, p. 21.

organizações da sociedade civil”²⁴.

A Secretaria teve atuação determinante na aprovação da Emenda Constitucional nº 45 que, dentre outras providências, elevou à categoria de direito fundamental a razoável duração do processo e criou o Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Iniciativas de tal natureza resultaram em tensões, decorrentes da interferência do Poder Executivo em rumos e funcionamentos do Poder Judiciário. Sem qualquer consideração explícita sobre consequência, em 2016 a Secretaria foi extinta, em nome do equilíbrio fiscal. Suas atividades e cargos foram transferidos para a Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça. Antes da extinção da Secretaria, o CNJ já havia adotado papel relevante nos processos de desjudicialização. De qualquer forma, a dimensão sistemática criada permitiu que novos arranjos institucionais fossem desenhados como “expressão formalizada” das políticas públicas de desjudicialização²⁵.

Com o CNJ, soluções para os problemas do Judiciário passaram a ser pensadas por agentes, em sua maioria, daquele Poder. Com escopo na atuação sistêmica na busca de procedimentos para a desjudicialização, desde o ano de 2006 o CNJ passou a incentivar a solução consensual de conflitos como forma de buscar a desjudicialização. Naquele ano, o Conselho lançou o Movimento Nacional pela Conciliação. Na sequência, sobreveio a Resolução nº 125/2010, que criou a Política Judiciária Nacional de Conciliação, confirmando a atuação do CNJ como formulador, executor e avaliador de políticas públicas²⁶.

O CNJ avança na construção de um “sistema de justiça”, no qual um mecanismo para a solução de conflitos disponha de portas de tratamento a partir da negociação, conciliação, mediação e arbitragem, o Fórum Múltiplas Portas. Trata-se de uma política na qual o tratamento de uma controvérsia tem mais de uma alternativa à “sala de audiências”²⁷. Neste período no qual o acesso à justiça é marcado pela conflitualidade, instituições, como os cartórios, desempenham relevante papel no sistema múltiplas portas como política pública. Direitos patrimoniais e disponíveis podem ser objeto de mediação e conciliação orientadas por atores extrajudiciais.

Neste ponto, sobre as tensões entre política e políticas públicas, mos-

24 Decreto nº 4.685/2003.

25 DALLARI BUCCI, 2013, p. 23.

26 OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 11.

27 OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 113.

tra-se emblemática a celeuma inicial provocada pela iniciativa de cartórios em atuarem em ações de mediação, frente ao posicionamento contrário da OAB, numa situação de verdadeiro embate político entre atores que atuam na desjudicialização. Tal embate, não foi totalmente resolvido, e pode representar obstáculo às ações de desjudicialização e desburocratização, situação que precisaria ser enfrentada já no início das divergências.

Ocorreu que, na esteira da busca da solução de conflitos pela mediação, de forma a demonstrar a importância das ações dos tribunais, a Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo editou o Provimento CGJ nº 17/2013, no qual autorizou e implementou a mediação e a conciliação extrajudicial em cartório naquele estado, exclusivamente no tocante a direitos patrimoniais disponíveis. Tal provimento, a requerimento da OAB-SP, foi liminarmente suspenso em Procedimento Administrativo no CNJ, sob a fundamentação de estar o TJSP regulamentando matéria exclusiva de Lei Federal.

Com a Lei nº 13.140/2015 passou a existir expressa possibilidade de mediação nas serventias extrajudiciais, com especial reforço proporcionado pelo novo Código de Processo Civil, que privilegia a busca pela conciliação e mediação como forma de tornar céleres as soluções de conflitos na sociedade. Todavia, a celeuma quanto à sobreposição de competências normativas não se esgotou. Logo após a publicação da Lei de Mediação, corregedorias das justiças estaduais passaram a editar atos normativos autorizando notários e registradores a realizarem serviços de mediação e conciliação que versem sobre direitos patrimoniais disponíveis. Não obstante tais avanços, o CNJ, apontando ser sua a competência para normatização de tais atividades, se posicionou no sentido de que, “enquanto não houver ato normativo editado pelo CNJ a regulamentar a matéria, conclui-se que é vedada a realização da atividade de conciliação e/ou mediação pelas autoridades cartorárias no âmbito extrajudicial”²⁸. A consequência imediata foi de que corregedorias das justiças estaduais suspenderam provimentos locais que autorizavam as atuações de notários e registradores em conciliações e mediações nas serventias extrajudiciais.

Percebe-se, diante do exposto, a importância da política enquanto instância nas ações até aqui apresentadas. De toda forma, superada a etapa da decisão política para a consecução da política pública, parte-se para definição dos meios e recursos para alcança-los. Mostra-se, aí, a vocação do

28 Consulta CNJ nº 0003416-44.2016.2.00.0000, DJ-e.

cartório extrajudicial para atuar em colaboração com o Estado nas políticas públicas de desjudicialização, por sua natureza jurídica de executor de serviços públicos delegados e próxima fiscalização pelo Poder Judiciário.

4. O ciclo das políticas públicas de desjudicialização

Identificados e delimitados os problemas relativos à demora, custo e dificuldade de acesso para a solução de questões levadas ao Judiciário, mesmo quando não se trata de demanda tipicamente judicial, definida uma agenda, passa-se às fases seguintes do ciclo das políticas públicas de desjudicialização. São as fases de tomada de decisão, implementação e avaliação, que revelam os rumos e necessárias correções a seguir. Como se percebe na evolução da dimensão prática já vista, essas fases não se apresentam estanques, mas entrelaçadas²⁹.

A política pública “envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação”³⁰. Ao decidir pelas políticas de desjudicialização, cabe ao Estado não somente produzir seus regramentos de forma a definir arranjos institucionais, uma vez que o ciclo da política pública compreende a “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

Quando cartórios são introduzidos nos arranjos institucionais, pela natureza dos serviços que prestam, os impactos são rápidos. Tais resultados devem ser reiteradamente avaliados para auxiliar na formulação de novas políticas e, se necessário, reestruturadas as políticas, com o intuito de corrigir rumos e incrementá-las para ampliar resultados. Ou seja, formada a agenda e formulada a política pública, passa-se à tomada de decisão rumo à implementação e avaliação, para, em movimento de continuidade incremental, se retomar a formação de agenda. Não se trata de momentos estanques, uma vez que as informações sobre acertos e erros decorrentes de avaliações incidentais também influenciam de forma incremental nesse ciclo.

Nesta seção, apresenta-se o ciclo da política pública de desjudicialização nas quais os cartórios são inseridos nos arranjos institucionais. Formada a agenda e formulada a política pública, passa-se à verificação de como se

29 SECCHI, 2013, p. 43.

30 SOUZA, 2006, pp. 29-37.

dá o incrementalismo na tomada de decisões. Serão apresentados rumos de implementação e a dimensão prática das políticas públicas de desjudicialização. Ao final, serão realizadas avaliações de algumas estratégias para se ressaltar a atenção necessária às avaliações enquanto forma de retroalimentação do ciclo.

4.1 Incrementalismo na elaboração de políticas públicas de desjudicialização

É incomensurável o número de variáveis possíveis de se analisar quando se retira um procedimento do escopo do Judiciário e o transfere para outros atores, em especial para particulares, como notários e registradores. Sempre haverá a possibilidade de que uma política pública, ao seguir um modelo racional de tomada de decisão³¹, descure de algum fator importante, uma vez que “toda análise é incompleta, e toda análise incompleta pode deixar de fora algo que acaba se revelando crítico a uma boa política”³². Assim, se o Poder Judiciário sofre com o acúmulo de pedidos de prestação jurisdicional, cartórios deverão se adaptar, não somente para oferecer serviços dentro da mais absoluta legalidade, mas, também, para não se perderem em disfunções da burocracia às quais, em sentido comum, recebem o próprio nome de burocracia³³. Seria o retorno aos motivos que orientaram os movimentos de desjudicialização.

Formuladas as alternativas para as soluções dos problemas identificados, “a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”³⁴. Por sua vez, o ritmo das mudanças, diversificadas e estanques, demonstram que o Estado, num movimento de comparações sucessivas entre problemas e soluções, busca um acordo entre atores no qual elementos políticos têm que ser negociados para que se criem espaços para elementos técnicos.

Do que foi visto, se extrai que a tomada de decisão em políticas públicas de desjudicialização ocorre num método incremental, uma su-

31 SECCHI, 2013, p. 53.

32 LINDBLON, 2009, p. 186.

33 CHIAVENATO, 2003, p. 262.

34 SECCHI, 2013, pp. 51-41.

cessão de comparações que reduz ou elimina em grande parte a dependência de teorias³⁵.

Não é tarefa simples retirar atribuições de um dos Poderes. Deve haver um acordo de interesses no qual “os vários analistas concordem diretamente sobre uma decisão política (mesmo que eles não concordem que essa decisão seja o meio mais apropriado para o objetivo acordado)”³⁶. Ademais, as medidas nesse sentido devem ser conservadoras, mas sem serem lentas a ponto de não surtirem efeitos, haja vista que “uma sequência rápida de pequenas mudanças pode produzir alteração drástica no *status quo* de uma forma mais rápida do que o faria uma grande mudança política, implementada apenas uma vez ou outra”.

A título de ilustração, a usucapião administrativa se revela como uma demonstração da tomada de decisão incremental nas políticas de desjudicialização. Inicialmente idealizada para os casos de regularização fundiária, se estendeu no NCPC para todas as modalidades de aquisição originária por usucapião. Todavia, ao mesmo tempo que o instituto despertou grande corrida aos cartórios nos primeiros dias de vigência do NCPC, muitas críticas foram formuladas dentre os profissionais do direito, diante do pouco efeito prático que a redação da lei oferecia, em especial ao exigir a assinatura e concordância de proprietários e confrontantes. Finalmente, a MPV nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, avançou quanto à questão do silêncio do proprietário notificado, que passa a ser interpretado como não discordância. Por certo, mudanças serão necessárias para o melhor funcionamento desta nova opção de realização do direito de propriedade, o que demonstra, também, a necessidade de participação dos atores finais no processo de tomada de decisão.

4.2 Cartórios nos arranjos normativos de políticas públicas de desjudicialização

A Administração Pública tem se beneficiado e coordenado atividades tabeliônicas e registrárias, enquanto meios à disposição do Estado para a consecução de políticas públicas para a consensualização e desjudicialização³⁷.

35 LINDBLON, 2009, p. 166.

36 LINDBLON, 2009, pp. 165-188.

37 DALLARI BUCCI, 2006, p. 39.

Quando da implementação de políticas públicas, cartórios seguem algumas regras criadas internamente, que nem por isso passam a representar implementação de “baixo para cima”. Em geral, as políticas públicas de desjudicialização necessitam de regramento próprio, quase sempre por lei específica. Nas ações de desjudicialização, os cartórios atuarão nos limites autorizados pelas leis e regulamentos, num modelo de implementação *top-down*³⁸, num andar de evolução incremental. Predominam, então, as leis, regulamentos, resoluções, provimentos, regimentos, ordens de serviço e atos que digam respeito à sua atividade, sempre sob a fiscalização do Poder Judiciário.

Definido como objetivo a desjudicialização, cumpre à política pública apontar meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo para que se apresentem resultados³⁹. As crescentes atribuições legais para que cartórios atuem como instrumentos para desjudicialização são possíveis, em grande parte, em virtude da fé-pública e permanente fiscalização pelo Poder Judiciário daqueles profissionais do Direito. Some-se a esse fato que serventias extrajudiciais oferecem rápidas respostas quando alocados em políticas públicas, com suas estruturas versáteis e organização de pessoal flexíveis, próprias das instituições particulares.

Como conteúdos concretos, isso é, configurações dos programas políticos aos problemas técnicos e conteúdos materiais para a desjudicialização⁴⁰, destacam-se importantes mudanças legislativas que transferiram para os cartórios extrajudiciais procedimentos necessários à realização de direitos que anteriormente necessitavam percorrer a via judicial. Na sequência são apresentadas algumas dessas iniciativas com as respectivas autorizações legais.

No registro civil, direitos da personalidade, como o nome, decorrem do ato de registro, que eram dificultados em situação de registro tardio por necessidade de intervenção judicial. A Lei Federal nº 11.790/2008 alterou o art. 46 da Lei de Registros Públicos para permitir o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal, diretamente nas serventias extrajudiciais. Tal medida atenuou a busca às varas de registros públicos onde eram figuras comuns pessoas, em sua quase totalidade em situação de vulnerabilidade socioeconômica e civil, em busca do registro de nascimento. Por sua

38 SECCHI, 2013, p. 62.

39 SUXBERGER, 2015, p. 256.

40 FREY, 2000, pp. 216-217.

vez, a Lei nº 12.133/2009 deu nova redação ao art. 1.526 do Código Civil para determinar que a habilitação para o casamento seja feita pessoalmente perante o Oficial do Registro Civil e que o procedimento seja submetido ao juiz somente nos casos em que haja impugnação.

Por sua vez, registradores de imóveis assumiram função de destaque nas políticas de desjudicialização e de fomento da atividade econômica quando passaram a atuar diretamente, em caso de inadimplência, na consolidação da propriedade fiduciária. Cuida-se, a alienação fiduciária em garantia, de procedimento previsto na Lei nº 9.514/1997 que, na prática, substituiu a hipoteca nos financiamentos imobiliários e todo o moroso processo judicial de cobrança e execução.

De grande relevância para correção de informações no registro de imóveis foram as alterações na Lei nº 6.015/1973, Lei de Registro Públicos - LRP introduzidas pela Lei nº 10.931/2004. Pela atual redação dos artigos 212 e 213 da LRP, o procedimento administrativo de retificação de registro do imóvel passa, como regra, a ser processada diretamente perante o oficial registrador, nos casos do registro ou da averbação ser omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, inclusive com hipóteses nas quais o registrador poderá atuar de ofício. Antes as retificações ocorriam mediante despacho judicial, num proceder mais caro e demorado. Mantida tal orientação a todas modalidades de registros públicos, revela-se um especial potencial à desjudicialização em questões de jurisdição voluntária, não tipicamente judiciais, com ganhos “em tempo e desburocratização”⁴¹.

Não menos importantes foram as normas relativas à regularização fundiária de interesse social introduzidas no ordenamento pelas Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), posteriormente modificadas e com grandes inovações trazidas pela Lei nº 13.465/2017 (com títulos específicos e detalhados para as regularizações fundiárias rural e urbana), que atenuam embates sociais e auxiliam na realização da função social da propriedade imobiliária. Na mesma esteira, o Novo Código de Processo Civil – NCCP busca reduzir o volume de processos judiciais ao prever o procedimento da usucapião administrativa, também processado perante o registrador de imóveis, agora para qualquer imóvel, desde que preenchidos os requisitos de lei e a partir da ata notarial lavrada pelo tabelião de notas atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores.

41 VENOSA, 2004.

Quanto à ata notarial, mais uma vez o NCPC privilegiou a desjudicialização, na produção de provas, ao reforçar instrumento legal já existente, mas até então pouco utilizado na prática (art. 384): “A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião”.

Com o advento da Lei nº 11.441/2007 houve importante alteração do antigo Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa nos tabelionatos de notas, desde que envolvendo partes capazes. Tais disposições foram reproduzidas no Novo Código de Processo Civil e são responsáveis por afastar a necessidade de centenas de milhares de processos judiciais, como se verá em linhas posteriores.

Ainda no âmbito do tabelionato de notas, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo editou o Provimento nº 31/2013, no qual regulamentou a formação extrajudicial de cartas de sentença pelos tabeliães de notas, de modo que o tabelião pode, a pedido da parte interessada, formar cartas de sentença das decisões judiciais, dentre as quais os formais de partilha, as cartas de adjudicação e de arrematação, os mandados de registro, de averbação e de retificação. Também com vista a implementar a mediação e a conciliação extrajudicial, a Lei nº 13.140/2015, a Lei da Mediação, permitiu a atuação direta das serventias de notas e de registro em tais procedimentos, esta a depender de autorização normativa, no entender do CNJ (como se viu acima).

Dentre as iniciativas normativas de implementação da desjudicialização, sobreveio a Lei nº 12.767/2012, que modificou a Lei nº 9.492/1997, Lei de Protesto, e incluiu entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. O novo texto normativo foi questionado pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.135. O plenário do STF julgou improcedente o pedido, sendo apontado pelo relator que o protesto se demonstra forma menos invasiva que a execução fiscal. Em crescente movimento, o protesto de CDAs vem se mostrando eficiente forma de recuperação de créditos, antes mesmo da ação de execução fiscal.

Mas o movimento de desjudicialização que se vale da capilaridade e especialização dos serviços notariais não se restringe ao Brasil. Já há muito o parlamento Europeu se expressou no sentido de que os serviços imparciais

prestados nos países membros por notários devem ser adotados como forma de descongestionar tribunais⁴². Seguindo tal orientação, estados membros, reconhecendo a fé-pública do notário, passaram a destinar para esses profissionais, matérias antes reservadas ao Judiciário. Como exemplo, na Espanha, a Lei 15/2015, a Lei da Jurisdição Voluntária⁴³ modificou o Código de Processo Civil Espanhol de 1881, com a desjudicialização de todos os expedientes de jurisdição voluntária que não afetem interesses de menores ou de pessoas que exijam proteção especial. Conforme apresentado em seu preâmbulo, o interesse do cidadão ocupa lugar central nos objetivos da lei. A intenção foi criar instrumentos simples, eficazes e adequados para quando a realidade social demanda situações sem lides. A lei espanhola reconhece a relevância da fé-pública e competência de notários e registradores, exclusiva ou concorrente com secretários judiciais, com destaque para os procedimentos de conciliação⁴⁴. Notários espanhóis podem processar inventários mesmo havendo testamentos.

Em Portugal, apontado em relatório da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça como estado membro com maior demora na tramitação de processos nos tribunais⁴⁵, políticas de desjudicialização buscam reverter esse quadro. Naquele país, as modificações foram de tal monta que transferiram todos os inventários para os cartórios de notas, até mesmo em situações de falta de acordo. Não havendo consenso entre os herdeiros, é o notário quem designa bens que serão vendidos e promove a venda de bens para pagamentos de dívidas⁴⁶. Com a designação de notários e registradores europeus para atuação em situações que antes demandavam a intervenção do Judiciário, busca-se o canal menos dispendioso e mais rápido, sempre com o máximo respeito às garantias e segurança jurídica⁴⁷.

De qualquer forma, tanto no Brasil como em países nos quais os notários e registradores são chamados a atuar em políticas públicas de desjudicialização, importante a lembrança de que se trata de procedimentos administrativos, que podem ser questionados e modificados na via judicial.

42 CRUZ, 2014.

43 ESPANHA, 2015.

44 HEBRERO, 2015.

45 UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 8.

46 PORTUGAL, 2013.

47 ESPANHA, 2015.

4.3 Avaliação das políticas públicas de desjudicialização

Implementadas políticas públicas de desjudicialização, cumpre o dever de avaliá-las, em especial para que se decida sobre rumos e se possa subsidiar a continuidade de tomadas de decisões incrementais. Necessário que se definam critérios e indicadores. Alguns desses critérios são: economicidade, produtividade, eficiência (econômica e administrativa), eficácia e equidade⁴⁸. Para a avaliação desses critérios⁴⁹, pode-se valer de relatórios e pesquisas de tribunais, dos próprios cartórios e das bases de dados do CNJ, em especial com os dados de produtividade encaminhados pelos tribunais e pelas serventias extrajudiciais.

O custo da Administração Pública com a fiscalização de serventias extrajudiciais privatizadas é muitas vezes menor que a arrecadação decorrente de taxas judiciárias e fundos. Dessa forma, a economicidade deve ser verificada sob o prisma do usuário. Em regra, os custos dos usuários ao se utilizarem de serviços de cartórios são menores que em procedimentos alternativos, como procedimentos judiciais ou sistemas jurídicos nos quais o direito de propriedade precise de mecanismos complementares de segurança, como seguros e caras análises profissionais a cada negócio realizado.

Sobre economicidade e eficiência econômica, ao se falar em cartórios é comum a comparação entre os rigorosos requisitos formais para determinados negócios jurídicos no Brasil e o pragmatismo com o qual negócios são realizados em países de sistema de Direito da *Common Law*, em especial os Estados Unidos. Dentre as diferenças percebidas, para o presente estudo a que mais se destaca é que em ordenamentos nos quais haja a liberdade de forma para os contratos não há o registro de imóveis com barreiras rígidas de entrada ou o notário latino⁵⁰, que se distingue do *public notary*⁵¹. Surge a questão sobre a diferença de custo em um ou outro sistema nas ações não levadas ao Judiciário.

Ocorre que, nos países de tradição jurídica anglo-saxônica, não há o instrumento público que sirva como prova pré-constituída. O contrato é mero indício, sem força de prova. Como consequência, produz-se um

48 SECCHI, 2013, p. 63.

49 DUARTE, 2013, p.70.

50 GALVÁN, 2001, p. 165.

51 PEREIRA, 1994, p. 13.

grande número de litígios que se resolvem em indenizações, de forma a minimizar altos custos com o processo judicial⁵². O custo aumenta na prevenção inicial e no aconselhamento profissional, que lança mão de pesquisas e bases de informações privadas, uma vez que o imóvel está fora de um sistema de registro com garantias rígidas quanto à propriedade para permitir as transmissões. De outro lado, nos países de tradição do notário latino, o instrumento público faz prova plena, diminuindo o número de demandas e evitando o custo de litígio⁵³. Mostra-se intuitivo que a prevenção de litígios agregada pelos cartórios diminui os custos totais de negócios⁵⁴. Tratando-se de custo financeiro, somente uma pesquisa realmente comparativa entre custos de procedimentos similares entre países com sistemas de Direito distintos pode mensurar a diferença entre se manter a desjudicialização no Brasil orientada, em parte, aos cartórios, ou simplesmente se transferir direto à sociedade o controle preventivo de litígios.

Sobre a produtividade, mostra-se crescente o número de procedimentos deslocados do Judiciário para os cartórios. Como parâmetro de medição, verifica-se que o número de escrituras públicas de divórcio em termos absolutos representa considerável economia de recursos judiciais, sendo, desde o advento da Lei nº 11.441/2007⁵⁵: 28.164 (2007), 37.703 (2008), 37.963 (2009), 63.358 (2010), 80.184 (2011), 78.949 (2012), 77.269 (2013), 78.849 (2014), 75.613 (2015). Na Central Notarial de Serviços Compartilhados – CENSEC, que passou a concentrar as informações sobre atos decorrentes da Lei nº 11.441/2007 (mas ainda não dispõe da totalidade dos cartórios brasileiros), de janeiro de 2007 a novembro de 2016, cartórios de notas de todo o País informaram mais de 1,5 milhão de atos, sendo 852.929 inventários, 13.973 partilhas, 42.936 separações e 421.187 divórcios⁵⁶.

Tratando-se do Poder Público, a eficiência deve representar um “melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado,

52 GALVÁN, 2011, p. 165.

53 No ano de 2000, o custo total dos serviços jurídicos nos EUA, incluindo os seguros, ultrapassava 300 milhões de dólares, enquanto na França não chegava a 0,09 dos contratos imobiliários, sendo metade das demandas improcedentes (CORDIER, 2000, p. 9).

54 “Ao lado desta credibilidade e qualidade, chama a atenção o resultado do relatório Doing Business, produzido pelo Banco Mundial, segundo o qual o custo de transmissão de imóveis no Brasil (gastos com escritura pública, registro e imposto Municipal) é menor do que o praticado nos países ricos e o da média da América Latina: 3,5% Brasil (SP), 4,2% Países Ricos e 6,1% América Latina” (PORTAL DO RI, 2016).

55 IBGE.

56 LUIZARI, 2017, p. 59.

que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis⁵⁷. Os tabeliães e registradores estão em quase 14 mil serventias⁵⁸. Por sua presença descentralizada e por serem testemunhas visuais de atos dos quais o Estado necessita ser informado ou controlar, são uma opção eficiente e com custo reduzido - em regra nenhum custo para a Administração Pública - e que prestam serviços em um tempo muitas vezes menor que um tradicional processo judicial. A repercussão dos serviços de inventários, partilhas e divórcios em cartório também se deu em termos de eficiência para o Poder Judiciário, quando tomado em sentido amplo o “sistema judiciário”, uma vez que as inovações repercutiram positivamente para os cofres públicos. O Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça Brasileiro – CPJus, em 2013, verificou que um processo judicial custa em média R\$ 2.369,73. Dessa forma, desde 2007, com as atribuições aos Tabelionatos de Notas da Lei nº 11.441/2007 (e posteriormente pelo NCPC), a economia para os cofres públicos foi de mais de R\$ 3,5 bilhões de reais⁵⁹.

Os números relativos às escrituras de divórcio em cartório demonstram um acesso amplo pela população. Colabora em viabilizar a equidade que as políticas públicas de desjudicialização reclamam, a possibilidade de livre escolha do tabelião de notas para a lavratura de escrituras de inventário, separação, partilha ou divórcio, diferente do processo judicial que segue rígidas regras de competência e distribuição. Ademais, havendo a necessidade das partes, existe a previsão legal de que o procedimento seja gratuito (art. 98 e seguintes do CPC). Some-se a isso a ampla capilaridade do sistema notarial, presente nos municípios e distritos em número maior que as varas judiciais.

A respeito da percepção dos usuários sobre os serviços prestados em cartórios, a pedido da Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG, foi realizada em novembro de 2015 pesquisa quantitativa, com abordagem pessoal dos entrevistados nas saídas dos cartórios, logo após a utilização dos serviços (técnica de Flagrante). Foram realizadas 1.045 entrevistas, divididas em 4 capitais e no Distrito Federal⁶⁰. Cartórios se

57 ARAGÃO, 2005, p. 1.

58 BRASIL, 2016.

59 LUIZARI, 2017, p. 59.

60 DATAFOLHA, 2015.

mostraram as instituições mais confiáveis (7,6, em notas de 0 a 10), quando comparadas com Correios (7,4), Forças Armadas (7,0), instituições religiosas (6,7) e outras. Na mesma pesquisa, 68% consideram cartórios muito importantes para a sociedade e 88% acreditam que os documentos e transações de cartórios são totalmente (48%) ou em parte (40%) seguros. Os serviços notariais e de registro também foram os melhores avaliados com relação à prestação das atividades (ótimo e bom – 77%), quando comparados com outras instituições. Quanto à satisfação com itens como cortesia, qualidade do atendimento, organização, conforto, tempo de espera e infraestrutura, com notas de 0 a 10, a média dos cartórios foi de 8,5 (nenhuma abaixo de 8). Finalmente, a maioria dos entrevistados são contra à ideia de empresas privadas (77%) ou Prefeitura ou outros órgãos públicos (74%) realizarem os serviços dos Cartórios.

Cartórios têm demonstrado realizar serviços eficientes e eficazes, com amplo acesso para a população, quanto à proposta de garantir o exercício de direitos que antes precisavam ser realizados na Justiça. De qualquer forma, enquanto atores interessados em demonstrar a importância de sua participação nos processos de simplificação do Estado, cumpre aos cartórios liderarem as iniciativas de avaliação de políticas de desjudicialização, seja para orientar propostas, para melhorá-las ou ampliá-las.

5. Conclusão

Está chegando o momento no qual não se resolverão as crescentes demandas ao Poder Judiciário somente com o aumento de recursos materiais ou humanos, até mesmo por que limitados na razão de sua expressão financeira para a Administração Pública. Uma alternativa crescente que se mostra eficiente é o afastamento dos processos judiciais de questões que não são tipicamente afetas ao Judiciário, em especial, como se demonstrou, com a participação de cartórios extrajudiciais nos arranjos institucionais das políticas públicas de desjudicialização.

Se notários e registradores se aproximam como elemento da estrutura burocrática weberiana, isso se dá pela necessária especialização e remuneração dos serviços que realizam a partir de regramentos do Estado⁶¹. Todavia, com a dinâmica própria da iniciativa privada, adaptam-se rapidamente em

61 WEBER, 2012, p. 39.

correções de rumos voltadas para serviços de extrema demanda. São profissionais que desempenham crescente papel em ações complementares a um “sistema de justiça” ampliado.

Verificou-se que a solução constitucional de atribuir os serviços notariais e registrais a particulares, sob a fiscalização do poder público, disponibilizou atores com posição de destaque no ordenamento jurídico e com agilidade para compor arranjos institucionais de desjudicialização.

No aspecto de sugestões para o continuado desenvolvimento das políticas públicas de desjudicialização, uma extensa pesquisa junto aos tribunais brasileiros de verificação da hipótese de que é inexpressiva a litigiosidade resultante de procedimentos extrajudiciais de divórcios ou inventário pode recomendar avanços. Confirmada a hipótese, haveria aí um importante indicativo quanto à viabilidade de se avançar no sentido de se permitir a realização em cartório de procedimentos em situações sem lide ou conflito, de aplicação direta da lei, mesmo que com a presença de incapazes, como inventários e divórcios com filhos menores, ainda que para isso haja a intervenção do Ministério Público.

Assim, para que o ciclo das políticas públicas de desjudicialização possa seguir em desenvolvimento, faz-se necessário que se aperfeiçoem as avaliações dessas políticas, realimentando com informações o processo de tomada de novas decisões, iniciativa compatível com o CNJ, corregedorias das justiças estaduais e associações de notários e registradores.

Referências

- ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Ebook. Disponível em: <<http://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/978-85-309-4557-2>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. O conceito de serviços públicos no Direito Constitucional brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE*, Salvador, n. 17, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-17-fevereiro-2009-alexandre%20aragao.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.
- _____. Serviços públicos e concorrência. *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado*, Salvador, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-ALEXANDRE-A-RAGAO.pdf>>. Acesso em 1 de abril de 2017.

- BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. A responsabilidade civil de notários e registradores sob a égide da Lei 13.286/2016. *Revista de Direito Imobiliário*, vol. 81, ano 39, pp. 363-381. São Paulo: Ed. RT, jul.-dez. 2016, pp. 363-381.
- BRASIL. CNJ - *Serventias Extrajudiciais cadastradas e ativas*. 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?>. Acesso em: 2 de maio de 2017.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CORDIER, Michel. El notariado notariado, realidades y perspectivas. *Revista de Derecho Notarial*, Guadalajara, n.º. 22, mai.-ago., 2000.
- COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Eduardo Pimenta de. *Política Pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp / Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- CRUZ, Alfonso C. *A Espanha lidera o ranking mundial de agilidade na abertura de empresas*. Colégio Notarial do Brasil, São Paulo, out. 2014. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3R-pY2lhcw==&in=NDcxMA==>>. Acesso em: 10 jan. 2016.
- DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- _____. *O conceito de política pública em direito*. In: Políticas, Públicas, Reflexões sobre o Conceito Jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.
- DATAFOLHA. *Imagem dos cartórios em 4 capitais e no DF: pesquisa Datafolha*. Datafolha, nov. 2015. Disponível em: <http://anoreg.org.br/centraldecartorios/arquivos/Imagem_dos_cart%C3%B3rios.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2017.
- DERGINT, Augusto do Amaral. *Responsabilidade do Estado por atos judiciais*. São Paulo: RT, 1994.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- DUARTE, Clarice Seixas. *O Ciclo das Políticas Públicas*. In: SMANIO, Gianpaolo P.; BERTOLIN, Patrícia T. M. (organizadores). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.
- DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Tradução e notas de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN Editora, 2003.

- ESPAÑA. Ley 15/2015, de 2 de julho, de la Jurisdicción Voluntaria. Agencia Estatal. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 3 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/03/pdfs/BOE-A-2015-7391.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2016.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes á prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Revista de Sociologia e Política*, v.17, n.15, nov. 2000.
- GALVÁN, Francisco X. A. El Notariado Internacional. *Revista Mexicana de Derecho-Colegio de Notarios del Distrito Federal*, México, n. 13, 2011. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/13/cnt/cnt11.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2015.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1940, 2014.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- HEBRERO, J. A. *El notario en la nueva jurisdicción voluntaria*, tuGuíaLegal.com, 2015. Disponível em: <<http://tuguialegal.com/2015/07/14/el-notario-en-la-nueva-jurisdiccion-voluntaria/>>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- LINDBLOM, Charles E. Muddling through: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2ª ed. Brasília: UnB, 2009.
- LUIZARI, Larissa. Sucesso comprovado pelas estatísticas marca os dez anos da Lei 11.441. *Revista cartório com você*. São Paulo: SINOREG-SP e ANOREG-SP v.6, 2017. Bimestral. p. 58-65. Disponível em: <http://www.sinoregsp.org.br/upload/cartorios_com_voce_6.pdf>. Acesso em 15 abr. 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. *O Fórum Múltiplas Portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social* [recurso eletrônico] / Luthyana Demarchi de Oliveira, – Curitiba: Multideia, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/14cd8c1687de1b54b13df6a7d41eb96c.pdf>>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

- PEREIRA, M. Gonçalves. *Notariado e Burocracia*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- PORTAL DO RI. *Confiança dos brasileiros nos cartórios é destaque em pesquisa do Datafolha*. Disponível em: <<http://www.portaldori.com.br/2016/03/23/confianca-dos-brasileiros-nos-cartorios-e-destaque-em-pesquisa-do-datafolha/>>. Acesso em: 26 de março de 2016.
- PORTUGAL. Lei n.º 23/2013, de 05 de março. Regime Jurídico do Processo de Inventário. *Diário da República*, n. 45/2013, Série I. Lisboa, 05 mar. 2013. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/307407/>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006.
- SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Políticas públicas e processo eleitoral: reflexão a partir da democracia como projeto político. *Revista Brasileira de Políticas Públicas / Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB*, v. 5, número especial 2015. Brasília: UniCEUB, 2015, pp. 253-263.
- UNIÃO EUROPEIA. The 2015 EU Justice Scoreboard. *Directorate-General for Justice*. 2015. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2016.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *A nova retificação de registro imobiliário*. SERJUS – ANOREG-MG, Belo Horizonte, nov. 2004. Disponível em: <http://www.serjus.com.br/on-line/artigo_retificacao_imobiliaria_26_11_2004.html>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v.2. Tradução de Regis Barbosa e Karin Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

Recebido em 18 de junho de 2017.

Aprovado em 26 de novembro de 2017.