



MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO FORMA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Ana Elisa do Valle Mesquita Lomazini¹

Leonel Cezar Rodrigues²

RESUMO

Objetivo do estudo: Analisar a Lei 13.140/2015 e seu disciplinamento operativo (Provimento 67/2018 do CNJ) com vistas à ampliação da competência das serventias extrajudiciais para realizar mediações e conciliações, em apoio à ampliação do acesso à justiça.

Abordagem Metodológica: O presente estudo, de natureza qualitativa e explicativa, baseia-se em dados e informações secundárias e documentais.

Relevância: A transferência da solução de conflitos, que podem ser geridos administrativamente pelas serventias, aumenta a possibilidade de acesso à Justiça por toda a sociedade. As serventias extrajudiciais constituem serviço público delegado pelo Estado e seu custo financeiro é de responsabilidade exclusiva do notário ou registrador. Assim, a transferência de conflitos para as serventias não acarreta custos ao Estado. O presente estudo junta-se ao esforço do CNJ (Res 125/2010) estimulando a auto composição para resolução dos conflitos.

Principais resultados: Demonstra-se com base na análise da lei 13.140/2015 e Provimento 67/2018 CNJ que a limitação dos serviços das serventias por competência ao oferecimento da mediação e conciliação não se sustenta constituindo uma violação de acesso à Justiça, um contra senso às barreiras normativas e à política pública de gestão de conflitos auto compositivos, uma contradição aos fundamentos teóricos-filosóficos da mediação e da conciliação, uma incompatibilidade com as interpretações histórica, teleológica e sistemática do artigo 42 da Lei 13.140/2015 e um empecilho às funções preventiva e social dos notários e registradores.

Contribuições teóricas/metodológicas: Como o artigo é de caráter técnico profissional, a maior contribuição, além da profunda análise dos termos dos fundamentos teóricos-filosóficos da mediação e conciliação, é sua contribuição ao refinamento das limitações temáticas, por via de ajustes no Provimento 67/2018 CNJ.

Conclusão: A análise leva a conclusões de compatibilidade das limitações nas questões penais e trabalhistas. Contudo, traz sete incompatibilidades básicas (citadas nos resultados) que justificam plenamente a necessidade de refino, mais especificamente, no Provimento 67/2018 do CNJ. Por fim, a necessidade de eliminação das limitações decorre conclusivamente da dificuldade de se especificar a competência de uma ou outra serventia extrajudicial, por causa da maior complexidade e multifacetadas dos conflitos sociais de hoje, tornando caduca a limitação por especialidade nas serventias extrajudiciais.

Palavras-chave: Mediação; Conciliação; Serventias Extrajudiciais; Acesso à Justiça.

Artigo submetido em: 22 de março. 2022

Aceito em: 4 de agosto. 2022

DOI: <https://doi.org/10.37497/revistacejur.v11icejur.394>

¹ Mestre Profissional em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara (UNIARA), São Paulo (Brasil). Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera-Uniderp e pela Faculdade Única de Ipinga. Graduação em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Tabela de Protesto em Minas Gerais. Email: ae-mesquita@uol.com.br

² Pós-Doutor em Administração pela USP. Doutor em Administração de Sistemas de Ciência e Tecnologia e Mestre em Administração da Tecnologia pela *Vanderbilt University*-USA. Direito pela UNINOVE. Professor do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos – UNIARA, São Paulo (Brasil). Email: leonelcz@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5966-1063>

*EXPANDING ACCESS TO JUSTICE: ANALYZING LAW 13.140/2015 AND OPERATIONAL
FRAMEWORK TO ENHANCE COMPETENCE OF EXTRAJUDICIAL AUTHORITIES IN MEDIATION
AND CONCILIATION*

Objective: To analyze Law 13.140/2015 and its operative discipline (Provision 67/2018 - CNJ) in order to expand the competence of extrajudicial services for conflicts mediation and conciliation, targeting at enlarging the access to justice.

Methodological Approach: This study, of qualitative and explanatory nature, is based on secondary and documental data and information.

Relevance: The transfer of conflicts resolution, that could be managed administratively by extrajudicial services, increases the possibility of access to Justice to the society as a whole. Extrajudicial services are of public character, delegated by the State and costs as well the responsibility for operating expenses is an exclusive responsibility of the scrivener. So, transferring conflicts resolution to extrajudicial services does not bring about additional costs to the State. Also, present study sums up to CNJ efforts (Res 125/2010) to stimulate auto composition to solve conflicts not by litigation.

Main Results: Analysis of the Law 13.140/2015 and Provision 67/2018 CNJ demonstrates that specialty of services to solve conflicts constrains the attribution of extrajudicial services and constitutes a violation to Justice access by itself. It is a counter sense to normative hurdles and to the public policy on auto compositive conflicts, as well as a contradiction to theoretical-philosophical fundamentals of mediation and conciliation. It also contains an incompatibility to historical, teleological and systematic interpretation of article 42 of Law 13.140/2015, as well as an embarrassment to the preventive and social functions of scriveners and notaries.

Theoretical/methodological Contribution: As the article is technical in nature, its major contribution, besides the detailed analysis on the theoretical-philosophical principles of mediation and conciliation, may be the defense of a fine adjustment of thematic limitation of extrajudicial services, by fine-tuning the Provision 67/2018 CNJ with the operational reality.

Conclusion: The analysis of the Law 13.140/2015 and Provision 67/2018 CNJ, induce to conclusions of compatibility, into two cases: limitations in penal and labor conflicts. However, the analysis also shows seven basic incompatibilities that justify the need for refining the limitations by competence, especially on the Provision 67/2018 CNJ. Finally, the analysis demands reviewing the limitation, especially because of the difficulty to specify competences singled out in each extrajudicial service. Lately, conflicts grew in complexity and are multifaceted, preventing a solely use of individual competence. That is, extrajudicial services need ample knowledge to solve a conflict, leading to the lapse of limitation by specialty.

Keywords: Mediation; Conciliation; Extrajudicial Services; Justice Access

1. Introdução

O presente artigo aborda a realização da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, inclusive como forma de ampliação do acesso à justiça, direito humano fundamental previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Após a análise inicial do papel das serventias extrajudiciais como instrumento de acesso à justiça e à ordem jurídica justa, adentra-se na regulamentação da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais. A seguir são trazidas reflexões sobre a limitação temática decorrente do artigo 42 da Lei 13.140/2015 e do artigo 13 do Provimento 67/2018 do CNJ, os quais restringem a matéria

objeto da conciliação e mediação realizadas no âmbito das serventias extrajudiciais à competência específica de seu delegatário.

Assim, o presente estudo tem por objetivo analisar a limitação temática trazida pela Lei 13.140/2015 e pelo Provimento 67/2018 do CNJ no que diz respeito às matérias passíveis de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, verificando seu possível antagonismo ao direito fundamental de acesso à justiça e às políticas públicas de incentivo às formas consensuais de resolução de conflitos estimuladas pelos próprios Poderes Legislativo e Judiciário.

A justificativa da pesquisa decorre de sua relevância sob os aspectos jurídico, econômico, social, cultural e técnico, especialmente no contexto atual de pandemia e vulnerabilidade do ser humano em que as formas de acesso à justiça e à ordem jurídica justa devem ser desenvolvidas e aprimoradas visando sua ampliação e efetivo acesso à população.

A relevância jurídica está presente na normatização já existente a respeito do tema, a qual, inclusive, reconhece sua importância, porém com limitações e que permite um aperfeiçoamento que a torne mais ampla e efetiva. Sob o ponto de vista social, a capilaridade das serventias notariais e de registro, espalhadas por todo o território brasileiro, demonstram sua capacidade de estar mais próxima e acessível à população.

Destaca-se também uma relevância cultural ao colaborar para a consolidação do valor social da diminuição da litigância, a priori, da sociedade brasileira e valorizar as mediações e conciliações extrajudiciais ao mesmo nível das judiciais, constituindo um importante mecanismo de pacificação social.

Urge, ainda, acrescentar as relevâncias econômica e técnica, em razão da possibilidade de operacionalização desta importante ferramenta de solução adequada de conflitos, de forma extrajudicial, mediante a utilização das normativas existentes e seus futuros aperfeiçoamentos, prescindindo de investimentos públicos, haja vista que os custos e ajustes técnicos relativos à sua implantação serão arcados exclusivamente pelos titulares das serventias extrajudiciais.

Para a consecução do presente estudo foi utilizado o método dedutivo, partindo-se da análise geral da regulamentação da mediação e da conciliação (Resolução 125/2010 do CNJ, CPC e Lei 13.140/2015) para a seara particular, consistente na regulação de tais institutos no âmbito das serventias notariais e registrais (Provimentos 67/2018 e 72/2018, do CNJ). Por meio das pesquisas exploratória e bibliográfica foi realizado o levantamento dos livros e artigos

científicos relativos ao tema, a fim de subsidiar a interpretação das normativas atualmente existentes.

2. As serventias extrajudiciais como instrumento de acesso à justiça e à ordem jurídica justa.

Para abordar o tema “acesso à justiça”, consistente em um direito humano básico, imperioso se faz analisar a obra clássica de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, escrita em meados da década de 1970, e cujos questionamentos iniciais principiam reflexões vitais para a compreensão de um sistema jurídico. Referidos autores trazem inicialmente à baila as importantes indagações sobre o funcionamento de um sistema jurídico, a que preço e em benefício de quem ele funciona, a fim de averiguar se atende sua finalidade primordial de resolver os litígios submetidos à apreciação do Estado (CAPPELLETTI, 1988, p.7).

Em sua obra abordam toda a evolução do conceito teórico de acesso à justiça para demonstrar que o “acesso à justiça” deve atender duas finalidades básicas do sistema jurídico, quais sejam, ser acessível a todos e produzir resultados justos (CAPPELLETTI, 1988, p. 8). Ou seja, a justiça social pressupõe acesso efetivo e deve-se buscar “um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI, 1988, p. 12).

Apontam aludidos autores que muitos são os obstáculos a serem transpostos para se assegurar o acesso efetivo à justiça, tais como custas judiciais, honorários advocatícios, possibilidade das partes, problema dos interesses difusos e dentre outras barreiras a referido acesso, muitas vezes interrelacionadas entre si (CAPPELLETTI, 1988).

Como soluções práticas para enfrentar tais problemas atinentes ao acesso efetivo à justiça, Cappelletti e Garth propõem “ondas renovatórias”, consistentes a primeira na assistência judiciária; a segunda na representação jurídica para os interesses difusos; e a terceira com enfoque ao acesso à justiça propriamente dito, que, além de incluir os posicionamentos anteriores, vai além e tenta “atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo” (CAPPELLETTI, 1988, p. 31).

Esta terceira onda “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades

modernas” (CAPPELLETTI, 1988, p. 67 e 68), ampliando o acesso à justiça para além do acesso ao Poder Judiciário.

Desta forma destaca-se a “utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios” (CAPPELLETTI, 1988, p. 71), contexto no qual se inserem as serventias extrajudiciais no Brasil. Estas são titularizadas por um notário ou registrador, que são profissionais do direito, dotados de fé pública (artigo 3º da Lei 8.935/1994), e exercem sua atividade privada por delegação do Poder Público, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal.

Embora exercida em caráter privado, referida atividade é regulamentada por lei e por atos normativos do Conselho Nacional da Justiça e das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados, bem como fiscalizada pelo Poder Judiciário, sendo os atos jurídicos provenientes de referida atividade dotados dos atributos da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia, nos termos do artigo 1º da Lei 8.935/1994.

Em razão do difícil concurso público de provas e títulos a que são submetidos para receber a outorga da delegação, os notários e registradores enquadram-se também em uma das mudanças nos métodos utilizados para a prestação de serviços jurídicos citada por Cappelletti e Garth para assegurar o acesso à justiça, consistente em “tornar os profissionais altamente qualificados acessíveis às pessoas comuns” (CAPPELLETTI, 1988, p. 144).

O Professor Kazuo Watanabe, ao trazer uma atualização do conceito de acesso à justiça sob a denominação de acesso à “ordem jurídica justa” também sustenta a existência de uma dimensão mais ampla do acesso à justiça, que não se limita ao acesso ao Poder Judiciário e abrange também as formas extrajudiciais de solução dos conflitos (WATANABE, 2018).

Assim, diante da notória crise do Poder Judiciário e da dificuldade ao seu acesso, precipuamente pelas pessoas menos favorecidas economicamente, as serventias extrajudiciais mostram-se como um importante instrumento de acesso à justiça, não apenas em razão de sua capilaridade, haja vista que estão espalhadas por todo o território nacional, como também pela formação jurídica de seus titulares e por seu procedimento mais simplificado. Hodiernamente muitos conflitos já são prevenidos ou resolvidos nas serventias extrajudiciais, tais como o inventário, separação, divórcio, usucapião extrajudiciais, dentre outros.

Frise-se, neste sentido, que é possível, por este caminho extrajudicial, adentrar na mudança do conceito de justiça para se atingir a justiça social, voltada para a proteção dos

direitos das pessoas comuns, almejada não apenas por Cappelletti e Garth (CAPPELLETTI, 1988), mas por toda a sociedade.

Ao citar o Professor Kojima, referidos autores destacam que a “necessidade urgente é de centrar o foco de atenção no homem comum – poder-se-ia dizer no homem pequeno – e criar um sistema que atenda suas necessidades” (CAPPELLETTI, 1988, p. 92 e 93).

Ademais, insta salientar que o caminho do enfoque do acesso à justiça trazido por Cappelletti e Garth também aponta a necessidade de simplificar o Direito, não raro complicado, sendo referida simplificação desejável e possível (CAPPELLETTI, 1988, p. 156).

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 a utilização de determinado remédio jurídico (CAPPELLETTI, 1988, p. 156).

E nesse sentido o acesso às serventias extrajudiciais é mais simples, tanto quanto ao local físico (em virtude da capilaridade dos cartórios), quanto ao tempo de duração e ao procedimento, embora também dotado de requisitos legais para assegurar a segurança jurídica de seus atos.

3. A mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais

Mister se faz destacar que as serventias extrajudiciais também podem se tornar um caminho adequado para a resolução consensual de conflitos, por meio da conciliação e mediação, enaltecendo ainda mais seu papel de instrumento de acesso à justiça e à ordem jurídica justa.

No Brasil, em 29/11/2010, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ editou a Resolução nº 125, por meio da qual instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, onde reconheceu, dentre outras questões, que a mediação e a conciliação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, exercendo um importante papel na desjudicialização dos conflitos de interesses.

Desde então passou a ser crescente na doutrina pátria os estudos sobre a transformação social decorrente da substituição da “cultura impositiva pela cultura do consenso” (CALMON, 2013, p. 145). Além de salientadas as “vantagens na adoção dos meios alternativos de solução

dos conflitos: rapidez, confidencialidade, informalidade, flexibilidade, economia, justiça e maior possibilidade de pacificação social” (CALMON, 2013, p. 145-146).

Nesta seara, mecanismos de solução extrajudicial de conflitos têm sido desenvolvidos paulatinamente, em especial quando a questão trazida à baila pelos interessados não envolve um litígio propriamente dito ou versam sobre questões predominantemente patrimoniais.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ, dentre outras disposições, estabelece um Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais, no qual traça os princípios fundamentais aplicáveis à atuação de conciliadores e mediadores judiciais, suas responsabilidades, sanções e as regras que regem tais procedimentos. Em que pese seja voltada para o Poder Judiciário, inegável é a sua importância no regramento da mediação e da conciliação em geral no país. A partir dela o tratamento adequado dos conflitos de interesses passou a ser política pública do Estado, reconhecendo-se a necessidade de haver um permanente incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, dentre outras questões.

Não se pode negar também que suas disposições serviram de base para a continuidade do regramento da matéria, inclusive no âmbito extrajudicial, tanto que muitos dos princípios contidos em seu Código de Ética foram repetidos no Código de Processo Civil e na Lei Federal 13.140/2015.

Posteriormente, a Lei Federal 13.105/2015, que instituiu o Código de Processo Civil, incluiu dentre os auxiliares da justiça, os conciliadores e mediadores judiciais, dispondo em seus artigos 165 e seguintes sobre sua regulamentação. Tais dispositivos vão de encontro ao próprio espírito do CPC e seus princípios que estimulam a autocomposição das partes e a prevenção de litígios.

Em que pese o Código de Processo Civil (CPC) também tenha abordado mais especificamente a questão da mediação e da conciliação no âmbito judicial, dispôs expressamente em seu artigo 175 que referidas disposições “não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédios de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica”. Ou seja, mesmo não detalhando a solução consensual de conflitos no âmbito extrajudicial, o legislador do CPC sabiamente permitiu esta possibilidade, facultando referida regulamentação à lei específica. Determinou, ainda, no parágrafo único de aludido artigo que referidos dispositivos sejam aplicáveis, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação,

estabelecendo uma correlação entre a mediação e a conciliação judiciais e a mediação e a conciliação extrajudiciais.

Na sequência da publicação do CPC foi publicada a Lei Federal 13.140/2015, em 26/06/2015, que versa especificadamente sobre a “mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”. Trata-se, portanto, da lei específica mencionada pelo artigo 175 do CPC.

Da análise da Lei Federal 13.140/2015 extrai-se sua perfeita aplicabilidade às serventias extrajudiciais. A começar por seu preâmbulo e seu artigo 1º, que não fazem qualquer restrição à sua aplicação ao âmbito do Poder Judiciário. Ao contrário, enaltecem as formas de soluções extrajudiciais de conflitos:

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

Parágrafo único. Considera-se mediação 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.

Aludida lei federal traz, pois, a regulamentação da mediação. Versa sobre seus princípios, objeto, sobre os mediadores, procedimento e a questão da confidencialidade, sempre traçando um paralelo entre a mediação judicial e a extrajudicial, com os dispositivos que lhes são comuns.

O artigo 9º da Lei Federal 13.140/15 esclarece que qualquer pessoa pode atuar como mediador extrajudicial, desde que seja uma pessoa capaz, que goze da confiança das partes, e seja capacitada para fazer a mediação, independentemente de pertencer a qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação.

Não pairam dúvidas de que notários e registradores sejam pessoas capazes. Como já mencionado, são eles profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro, após regular aprovação em concurso público (artigos 3º e 14, inciso I, da Lei Federal nº 8.935/1994). Ademais, são profissionais independentes, cujo ofício já exige, por si só, os atributos da independência e imparcialidade, dentre outros.

Desta forma, desde que realize a capacitação específica para o exercício da mediação, nos moldes exigidos pelo CNJ e, eventualmente, pelo Tribunal de Justiça do Estado respectivo, não há empecilho para que o notário ou registrador atue como mediador extrajudicial.

Neste movimento de desjudicialização da conciliação e da mediação, alguns estados da federação editaram, por meio de suas Corregedorias-Gerais de Justiça, provimentos estaduais trazendo uma regulamentação mais específica para a realização da mediação e conciliação nos serviços notariais e de registro.

A pioneira neste sentido foi a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que inicialmente regulamentou a mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais do Estado por meio do Provimento 17/2013. Todavia, a aplicabilidade de referida normatização foi posteriormente suspensa por decisão liminar da Conselheira Gisela Gondin Ramos, do CNJ, em um pedido de providências requerido pela Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, sob o argumento de que aludido provimento estaria extrapolando o âmbito regulamentar da CGJ do Estado de São Paulo (processo nº 0003397-43.2013.2.00.0000), imiscuindo-se em matéria de competência exclusiva da União Federal ao cominar atribuição às Serventias de Notas que não lhe seriam próprias, além de questionar a não obrigatoriedade da presença de advogado no procedimento. Posteriormente o Conselho, por maioria, ratificou aludida liminar. Antes, contudo, do julgamento definitivo de aludido processo, a CGJ do Estado de São Paulo revogou expressamente referido Provimento nº17/2013.

Outros estados também haviam seguido neste sentido, como as Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados do Ceará (Provimento nº 12/2013), do Maranhão (Provimento nº 04/2014), e da Bahia (Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 02/2016), regulamentando a mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais. Todavia, tais provimentos tiveram sua eficácia suspensa em virtude da decisão terminativa proferida em 15/06/2017, pelo Conselheiro Lelio Bentes, nos autos da Consulta nº 0003416-44.2016.2.00.0000, do Conselho Nacional de Justiça, que vedou a realização da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais enquanto não houvesse ato normativo editado pelo CNJ regulamentando a matéria.

Apenas em 26/03/2018, com a edição do Provimento 67 pelo Conselho Nacional de Justiça, é que houve esta regulamentação nacional, exigida pela decisão acima citada, possibilitando a continuidade do desenvolvimento deste importante mecanismo de resolução de conflitos no âmbito das serventias extrajudiciais.

Aludido Provimento 67/2018 do CNJ trata expressamente dos “procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil”, e traz disposições gerais sobre o processo de autorização das serventias para atuar nesta seara, os princípios e regras aplicáveis, as partes que poderão usufruir deste instrumento, o objeto, o procedimento, os livros e os emolumentos, dentre outras disposições e sem prejuízo dos provimentos editados pelas corregedorias de justiça dos estados, no que forem compatíveis (art. 42).

Um primeiro ponto a ser destacado em referido provimento é que os procedimentos de conciliação e mediação a serem oferecidos nas serventias extrajudiciais são facultativos (art. 2º), tanto do ponto de vista da parte, que poderá ou não usufruir deste serviço, a seu critério, como do ponto de vista do notário e registrador, a quem será facultado realizar a capacitação específica, às suas custas, e tornar-se mediador e conciliador extrajudicial.

Optando o notário ou registrador por oferecer este serviço de utilidade pública para a população, deverá realizar um curso de formação ofertado pelas escolas judiciais ou por instituição formadora de mediadores judiciais, conforme as diretrizes curriculares estabelecidas pela Resolução 125/2010 do CNJ, art. 11 da Lei 13.140/2015 e Resolução ENFAM nº 6/2016 (art. 6º e §1º) e, a cada dois anos, realizar um curso de aperfeiçoamento em conciliação e mediação, conforme determina o §3º, do art. 6º, do Provimento 67/2018.

O processo de autorização para a realização de conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais será regulamentado pelos Núcleos Permanentes e Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e pelas corregedorias-gerais de justiça (CGJ) dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 4º do provimento em questão. Os serviços notariais e de registro autorizados constarão em listagem pública no site da respectiva Corregedoria-Geral de Justiça do Estado, para serem livremente escolhidos pelas partes (art. 3º do Provimento 67/2018).

Para ser requerente ou requerido no procedimento de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, a parte deve ser pessoa natural absolutamente capaz, pessoa jurídica ou ente despersonalizado que a lei confere capacidade postulatória, nos termos do art. 10 do provimento em tela. Quanto ao objeto, poderão ser tratados direitos disponíveis e indisponíveis que admitam transação, sendo que, nesta hipótese, o termo de conciliação ou mediação deverá ser posteriormente homologado em juízo (art. 12, caput e §1º, Prov. 67/2018).

O Provimento 67/2018 também traz regras gerais sobre o procedimento, o qual, se resultar em acordo, será finalizado com a lavratura do termo de conciliação ou de mediação,

“considerado documento público com força de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 784, IV, do CPC” (art. 22, parágrafo único, Prov. 67/2018).

Ressalta-se que, como toda a atividade exercida pelos notários e registradores, o procedimento será fiscalizado pelo Poder Judiciário, por meio da Corregedoria-Geral de Justiça do respectivo Estado e “pelo juiz coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da jurisdição a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro” (art. 5º do Prov. 67/2018).

Além do provimento acima tratado, e seguindo o movimento de incentivo aos mecanismos consensuais de solução de conflitos, em 27/06/2018, o CNJ também editou o Provimento 72 que “dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil”.

Tratam-se de medidas prévias e facultativas aos procedimentos de conciliação e mediação (art. 2º), por meio das quais o credor ou devedor poderão apresentar uma proposta de renegociação perante o tabelionato de protesto onde a dívida está protestada ou por meio da central eletrônica mantida pelas entidades representativas de classe (art. 5º).

O Provimento 72/2018 traz as regras gerais deste procedimento rápido e simplificado, que também contará com a fiscalização do Poder Judiciário. Tal como na mediação e conciliação, o “processo de autorização dos tabelionatos de protesto deverá ser submetido ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) dos tribunais e às corregedorias-gerais de justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios” (art. 3º, §1º). Os tabelionatos de protestos autorizados serão divulgados na listagem pública do site da respectiva corregedoria-geral de justiça.

Cumprir citar que no ano de 2018 o CNJ também editou a Recomendação 28, de 17/08/2018, por meio da qual recomenda aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com notários e registradores para a instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) nos locais que ainda não tenham sido implantados (art. 1º).

Nos termos do §1º, do art. 1º, de referida recomendação, a celebração do convênio “deverá ser precedida de estudo preliminar acerca da viabilidade jurídica, técnica e financeira do serviço”. Determina aludida normativa que às conciliações e mediações realizadas nos CEJUSCs instalados nas serventias extrajudiciais por meio de convênio sejam aplicadas as

disposições dos Provimentos 67 e 72 do CNJ (art. 4º), estando, também, sujeitas à fiscalização do Poder Judiciário (art. 3º).

Com a edição de tais normativas de âmbito nacional pelo CNJ, os Estados da federação podem iniciar ou continuar, para aqueles que já começaram, o desenvolvimento da implantação da conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro sujeitos à sua fiscalização, por meio da edição de provimentos estaduais específicos que regulamentem esta matéria.

Constata-se, assim, que toda esta regulamentação nacional da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais denota a efetividade desta forma consensual de resolução de conflitos como instrumento de pacificação social, solução e prevenção de litígios, conforme, inclusive, salientado pelo CNJ nos considerandos de seus provimentos.

4. Reflexões acerca da limitação temática trazida pela Lei 13.140/2018 e pelo Provimento 67/2018 do CNJ.

Consoante visto anteriormente, sendo a mediação e a conciliação caminhos mais que adequados para a resolução de conflitos, sua expansão para as serventias extrajudiciais viabiliza a ampliação desta importante ferramenta, além de consubstanciar verdadeiro instrumento de acesso à justiça e à ordem jurídica justa à disposição da população.

Todavia, em que pese os avanços normativos relativos ao presente tema sejam consideráveis, tanto a Lei 13.140/2015, que regulamenta a mediação, quanto o Provimento 67/2018 do CNJ, que versa sobre a mediação e a conciliação nas serventias extrajudiciais, trazem um obstáculo ao acesso efetivo a tais mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Dispõe o art. 42 da Lei 13.140/2015:

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

Por sua vez, o art. 13 do Provimento 67/2018 do CNJ também determina: “O requerimento de conciliação ou de mediação poderá ser dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro de acordo com as respectivas competências (art. 42 da Lei 13.140/2015)”.

Tais dispositivos normativos estabelecem uma limitação temática para o exercício da mediação e conciliação nos serviços notariais e de registro ao determinar que as matérias passíveis de mediação e conciliação pelos notários e registradores restrinjam-se às competências decorrentes da delegação que exercem. Ou seja, diante de referida limitação temática, os registradores de imóveis, por exemplo, só poderão realizar mediação e conciliação no que diz respeito às matérias atreladas ao registro de imóveis; os tabeliães de protestos, apenas nas matérias atinentes a este ofício e assim por diante.

Cumpre, assim, refletir sobre referida restrição à luz de todo movimento do ordenamento jurídico brasileiro no sentido de incentivar e aperfeiçoar os mecanismos consensuais de solução de conflitos.

Primeiramente cabe frisar que o curso de formação para ser conciliador e mediador, inclusive judiciais, nos termos da Resolução 125/2010 e demais normativas aplicáveis, é único e possibilita a atuação do mediador ou conciliador em todos os ramos do direito. Eventual especialização em determinado ramo do direito fica a critério do conciliador ou mediador, sem que haja, no entanto, uma restrição legal para sua atuação. Frise-se que tanto a regulamentação legal do curso, quanto o próprio curso de formação, é o mesmo para o notário e registrador que pretende ser conciliador e mediador (art. 6º, *caput* e §1º, do Provimento 67/2018, CNJ).

Os tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios poderão credenciar associações, escolas e institutos vinculados aos serviços notariais e de registro não integrantes do Poder Judiciário para que realizem, sob supervisão, o curso de formação mencionado no *caput* deste artigo, desde que respeitados os parâmetros estabelecidos pela Resolução ENFAM nº 6/2016 (art. 6º, §2º, Prov. 67/2018, CNJ).

Note-se que, nos termos do dispositivo acima transcrito, mesmo que o curso de formação seja realizado por associações, escolas ou institutos vinculados aos serviços notariais e de registro, a formatação do curso e as normativas legais aplicáveis serão as mesmas do curso de formação dos mediadores judiciais, o que torna desarrazoada qualquer limitação temática para o exercício da conciliação e mediação aplicável apenas aos notários e registradores.

Impor uma restrição aos temas a serem tratados nas mediações e conciliações realizadas nas serventias extrajudiciais constitui verdadeiro obstáculo à sua expansão e ao seu efetivo acesso pela população. Isto porque, consoante previsto no art. 2º do Provimento 67/2018 e anteriormente tratado, o notário ou registrador não é obrigado a oferecer tais serviços à

população. É uma faculdade sua realizar a capacitação específica, às suas custas, e realizar a mediação e conciliação no âmbito da serventia de que é titular.

Sendo assim, é possível que muitos não tenham interesse na consecução de referido serviço, por diversos motivos que não cabe adentrar no presente momento. O fato a ser considerado é que, se, a título de exemplo, apenas um notário ou registrador da comarca manifestar interesse em tais serviços, a população local ficará limitada a usufruir de apenas uma pequena parcela do universo da mediação e conciliação, posto que limitada pelas matérias do âmbito de competência de aludido notário ou registrador.

Por outro lado, se todos os notários e registradores da comarca tiverem interesse em realizar a mediação e conciliação extrajudiciais, tal fato não trará prejuízo algum à população local. Pelo contrário, se não houver limitação temática e todos tiverem interesse na prestação deste serviço, beneficiada será a sociedade que terá mais opções para livremente escolher o mediador e conciliador que preferir, em consonância com a liberdade de escolha prevista tanto no art. 3º do Provimento 67/2018 do CNJ quanto no art. 9º da Lei 13.140/2015.

A capilaridade das serventias extrajudiciais também é um fator de fundamental importância para a expansão da mediação e conciliação extrajudiciais. Segundo levantamento da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR), realizado no presente ano de 2020, existem atualmente 13.440 cartórios distribuídos pelos 5.570 municípios brasileiros. Destes, a título demonstrativo, 3.544 são de Cartórios de Registro de Imóveis, 3.771 Tabelionatos de Protestos e 7.800 Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais (ANOREG-BR, 2020, p. 06).

Aludido levantamento da ANOREG-BR também aponta que a quantidade de cartórios extrajudiciais é maior do que o número de lotéricas (13.241), correios (12.362), igrejas (10.802), municípios (5.570), Banco do Brasil (5.450), Banco Bradesco (4.649), delegacias (4.283), Banco Itaú (4.143) e Caixa Econômica Federal (3.288) (ANOREG-BR, 2020, p. 06).

Neste cenário de considerável capilaridade por todo território nacional, é evidente que possibilitar a realização da mediação e conciliação de forma ampla nas 13.440 serventias extrajudiciais é muito melhor para a sociedade brasileira como um todo, do que disponibilizá-la, de forma restrita a algumas matérias, em apenas determinadas especialidades de serviços notariais e de registro.

Cappelletti e Garth ao advertirem sobre as limitações e riscos do enfoque de acesso à justiça fazem considerações que merecem ser trazidas à tona no presente contexto. Embora sua

obra enalteça a necessidade de especialização dos serviços jurídicos prestados à sociedade, eles advertem categoricamente que “os sistemas jurídicos não podem introduzir órgãos e procedimentos especiais para todos os tipos de demandas. A primeira dificuldade será que as fronteiras da competência podem tornar-se confusas” (CAPPELLETTI, 1988, p. 162). Além disso, apontam que “a proliferação de tribunais especializados pode, por si só, tornar-se uma barreira ao acesso efetivo” (CAPPELLETTI, 1988, p. 163).

Conflitos positivos ou negativos de competência entre as serventias extrajudiciais também são alguns dos problemas que podem emergir desta limitação temática imposta pela Lei 13.140/2015, seguida pelo Provimento 67/2018 do CNJ, além de configurar um empecilho ao acesso efetivo a esta importante ferramenta de resolução consensual de conflitos. Trata-se, assim, de um antagonismo ao direito fundamental do acesso à justiça e às políticas públicas de incentivo às formas consensuais de resolução de conflitos estimuladas pelos próprios Poderes Legislativo e Judiciário.

5. Conclusão

De todo o exposto constata-se que as serventias extrajudiciais são caminhos adequados para a prevenção e solução de conflitos, especialmente se ofertarem à população serviços de mediação e conciliação extrajudiciais. Sob este aspecto constituem verdadeiras formas de ampliação do direito fundamental de acesso à justiça e à ordem jurídica justa, capazes de possibilitar uma justiça acessível e com resultados justos, construídos de comum acordo pelas partes envolvidas.

Longe de esgotar o tema proposto, espera-se com o presente estudo ter trazido à baila considerações decorrentes nas normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, até o presente momento, em âmbito nacional, sobre a mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais, precipuamente em um momento em que os Estados da federação, por meio de suas Corregedorias-Gerais de Justiça, estão editando seus provimentos locais com vistas à efetiva implantação de tais serviços.

Em um contexto em que o movimento, inclusive do próprio Poder Judiciário, é no sentido da ampliação, estímulo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de conflitos, urge refletir sobre a limitação temática decorrente do artigo 42 da Lei 13.140/2015 e do artigo 13 do Provimento 67/2018 do CNJ. Restringir a matéria objeto da conciliação e

mediação realizadas no âmbito das serventias extrajudiciais à competência específica do delegatário, além de ocasionar possíveis conflitos negativos ou positivos de competência entre os serviços notariais e de registro, mostra-se extremamente prejudicial aos interesses da própria população.

Configura uma barreira ao efetivo acesso a tais serviços ou, na melhor das hipóteses, uma limitação desarrazoada a um serviço que, por sua própria natureza, deveria ser o mais amplo possível.

Diante de tais considerações e do interesse público envolvido, a fim de se assegurar o direito fundamental de acesso à justiça e à ordem jurídica justa de forma ampla, o ideal seria que os Poderes Legislativo e Judiciário reavaliassem a necessidade de ampliação desta importante ferramenta de resolução consensual de conflitos e os interesses da própria sociedade e modificassem as redações do artigo 42 da Lei 13.140/2015 e do artigo 13 do Provimento 67/2018 do CNJ, respectivamente, permitindo o oferecimento da mediação e conciliação pelos notários e registradores, após curso de formação e autorização dos órgãos competentes, de forma ampla e irrestrita.

Por derradeiro, urge pontuar apenas que tais iniciativas dos Poderes Legislativo e Judiciário, embora desejável que sejam conjuntas, podem perfeitamente ocorrer em momentos distintos e de forma independente, haja vista que a alteração do artigo 13 do Provimento 67/2018 pelo CNJ já possibilitaria, de imediato, a realização da conciliação nas serventias extrajudiciais de forma ampla, em razão da Lei 13.140/2015 ser específica para a mediação.

Referências

ANOREG-BR (Associação dos Notários e Registradores do Brasil). **Cartório em números**. 2º edição, 2020. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>. Consulta realizada em dezembro de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Consulta realizada em dezembro de 2020.

_____. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Consulta realizada em dezembro de 2020.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Consulta realizada em dezembro de 2020.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Regulamenta a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Consulta realizada em dezembro de 2020.

CALMON, Petronio. **Fundamentos da mediação e da conciliação.** 2 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, 29 de novembro de 2010.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Consulta realizada em dezembro de 2020.

_____. **Provimento 67, 26 de março de 2018.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Consulta realizada em dezembro de 2020.

_____. **Provimento 72, 27 de junho de 2018.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2621>. Consulta realizada em dezembro de 2020.

_____. **Recomendação 28, 17 de agosto de 2018.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2648>. Consulta realizada em dezembro de 2020.

FERNANDES, Rodrigo Pacheco. Protesto Notarial em tempos de pandemia: uma análise sob a ótica do acesso à justiça. *In: Revista Pensamento Jurídico.* São Paulo – vol. 14, nº 2, Edição Especial “Covid 19”. 2020. Disponível no endereço eletrônico: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/224>. Consulta realizada em novembro de 2020.

HILL, Flávia Pereira. Mediação nos Cartórios Extrajudiciais: desafios e perspectivas. *In: Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP.* Volume 19. Set-Dez 2018. Disponível no endereço eletrônico: www.redp.uerj.br. Consulta realizada em novembro de 2020.

LUCHIARI, Valéria Ferioli Lagrasta. Formação de mediadores e conciliadores – Resolução nº 125 do CNJ e a proposta da Enam. *In: Revista do Advogado,* São Paulo, v. XXXIV, n. 123, p. 48-55, ago. 2014.

NASCIMENTO, Róger Freitas. **Serventias extrajudiciais como instrumentos de resolução consensual de conflitos e de acesso à justiça no estado do Tocantins.** Dissertação de Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos apresentada à Universidade Federal do Tocantins. Palmas, TO, 2017. Disponível em <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/458>. Consulta realizada em novembro de 2020.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. *In: Visão multidisciplinar das soluções de conflitos no Brasil.* Coordenação de João Gradino Rodas, Aline Anhezini de Souza, Juliana Poloni, Guilherme Bertipaglia Leite da Silva e Eduardo Machado Dias. 1º ed. Curitiba: Editora Prismas, 2018.