

# PROJETO DE LEI QUE PROPÕE O FIM DOS REPASSES DA ESFERA EXTRAJUDICIAL ÀS ENTIDADES INTEGRANTES DO PODER JUDICIÁRIO E A DESTINAÇÃO DE VERBAS AO FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE ATOS GRATUITOS

Diego Hasmann Souza<sup>1</sup>  
Júlio César Franceschet<sup>2</sup>

**Tipo de Produto Técnico-Tecnológico (PTT):** Projeto de lei destinado ao Poder Legislativo que tem por escopo determinar o fim de repasses originários dos serviços extrajudiciais e destinados ao custeio de entidades integrantes do Poder Judiciário. Referido projeto oferece elementos para ampliação do alcance dos fundos de compensação de atos gratuitos realizados na esfera extrajudicial, por meio de alteração da Lei nº 10.169/2000, – Lei Federal que estabelece normas gerais para fixação de emolumentos na esfera extrajudicial.

## **Resumo Estruturado**

**Objetivo do Estudo:** desenvolver um projeto de lei permita aumentar a atuação das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos por meio de atendimento gratuito às pessoas hipossuficientes sem causar desequilíbrio econômico na prestação dos serviços extrajudiciais.

**Metodologia/Abordagem:** levantamento de estudo doutrinário e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e administrativo acerca do tema; e a análise dos dados econômicos e estatísticos sobre os repasses destinados aos Tribunais de Justiça e Defensorias Públicas.

**Originalidade/Relevância:** Este projeto de lei se destaca por permitir ampliar tanto o número de atos gratuitos praticados, como o número de pessoas hipossuficientes atendidas pelos serviços extrajudiciais. Sua relevância está no número de pessoas que podem ser beneficiadas com a medida, a utilização das serventias extrajudiciais como método adequado de solução de conflitos e o fortalecimento da visão de acesso à justiça por meio diverso do poder judiciário.

**Principais Resultados:** criação de uma sugestão legislativa detalhada sobre o fim de repasses a entidades integrantes do Poder Judiciário e a destinação destes valores ao fortalecimento dos fundos de ressarcimento dos atos gratuitos praticados por notários e registradores em todo país.

**Contribuições Teóricas/Metodológicas:** teoricamente, ao associar a gestão de conflitos e as serventias extrajudiciais, matéria originariamente exclusiva do Poder Judiciário. Metodologicamente, oferece um modelo de projeto de lei que pode ser

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Gestão de conflitos pela Universidade de Araraquara, Registrador Civil das Pessoas Naturais no Estado do Paraná, e-mail: dighas@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de conflitos pela Universidade de Araraquara, e-mail: jcfranceschet@uniara.edu.br.

*replicado e adaptado a diferentes contextos, servindo como referência para futuras normativas e legislações correlatas em procedimentos extrajudiciais de uma forma geral.*

***Contribuições Sociais/Para a Gestão:*** Socialmente, promover o acesso à justiça por meio de métodos adequados de solução de conflitos. Para a gestão, ele oferece uma alternativa clara, rápida e eficaz de solução de conflitos, sem abrir mão da segurança jurídica.

***Palavras-chave:*** Serventias Extrajudiciais. Acesso à Justiça. Método Adequado de Solução de Conflitos. Gratuidade.

**Araraquara, novembro de 2024.**

## **IMPACTO E INOVAÇÃO DO PROJETO:**

**Finalidade do Trabalho:** desenvolver um projeto de lei prático e sustentável para o procedimento extrajudicial de conciliação e mediação que permita o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade. A intenção é permitir que pessoas hipossuficientes tenham acesso gratuito aos serviços extrajudiciais para a solução de conflitos, sem, contudo, causar desequilíbrio econômico financeiro na prestação dos serviços extrajudiciais, já que são serviços públicos prestados em caráter privado, por meio de delegação.

**Nível e Tipo de Impacto:** a alteração legislativa passa a ser utilizada como fundamento legal para a cessação de repasses a entidades como Tribunal de Justiça e Defensoria Pública, impossibilita a criação de novas modalidades de repasses e destina esse percentual arrecadado aos fundos de compensação de atos gratuitos.

**Demanda:** atende à necessidade de diminuição de demandas que não necessitam tramitar perante o Poder Judiciário, garante celeridade na solução de conflitos e traz a sensação de acesso à justiça.

**Área Impactada pela Produção:** direito civil, direito processual civil, serventias extrajudiciais.

**Replicabilidade:** altamente replicável, podendo ser adaptado para diferentes contextos, proporcionando um modelo prático de atendimento às pessoas hipossuficientes.

**Abrangência Territorial:** abrangência nacional.

**Complexidade:** alta, enfrentou desafios técnicos e metodológicos, especialmente na integração de práticas de gestão de conflitos com os processos legais de execução em alienação fiduciária de imóveis.

**Nível de Inovação:** altamente inovador ao combinar a gestão de conflitos com a maior expansão das serventias extrajudiciais.

**Setor da Sociedade Beneficiado:** *registrados, notários, advogados e membros da sociedade civil que fazem uso dos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais.*

**Fomento:** *Apoio institucional da UNIARA.*

**Registro de Propriedade Intelectual:** *Não há registro de propriedade intelectual.*

**Estágio da Tecnologia:** *o projeto normativo e seus desdobramentos estão em fase de encaminhamento aos órgãos competentes.*

**Transferência de Tecnologia/Conhecimento:** *O conhecimento gerado pelo projeto está sendo transferido para serventias extrajudiciais, por meio de capacitações, manuais e workshops, facilitando sua adoção prática.*

## **1. INTRODUÇÃO, CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO**

Os serviços notariais e registrais estão presentes no Brasil desde o período colonial. Ainda que por um longo período a prestação de serviços notariais e registrais estivesse atrelada à igreja católica, a sua principal função permanece inalterada, qual seja, de conferir segurança jurídica aos atos da vida civil.

As serventias notariais e registrais, popularmente conhecidas como cartórios, ao longo de todos esses anos vêm trabalhando incessantemente com a finalidade de melhor atender à população. Com o passar do tempo, suas características e funcionalidades foram se modificando, sem se afastar de sua essência.

Com o objetivo de atender a essas novas demandas, as serventias extrajudiciais passaram a desempenhar novas atribuições, aumentando seu escopo de atuação e oferecendo ainda mais comodidade aos cidadãos. Seguindo a evolução do ordenamento jurídico pátrio que clamava por mudanças, as serventias extrajudiciais, acompanhando o

movimento de desjudicialização latente no país à época, passou a desempenhar funções anteriormente destinadas exclusivamente ao Poder Judiciário.

É possível afirmar que o marco temporal e “divisor de águas” desta nova fase da prestação dos serviços extrajudiciais foi a Lei nº 11.441 de 2007. Referido diploma legal, quebrando paradigmas da época, passou a permitir que inventários, separações e divórcios consensuais, com partes maiores e capazes, fossem realizados na via extrajudicial perante o tabelião de notas.

Superado o estigma inicial e comprovada a aceitação do serviço pela população, a discussão sobre a possibilidade de novos serviços serem prestados pelas serventias extrajudiciais não parou mais. Entretanto, passados aproximadamente 16 anos da edição de Lei nº 11.441/2007, podemos dizer que, perto do que era possível, pouco evoluímos no tema. Essa afirmação se dá quando levamos em consideração tantos outros serviços que já poderiam ser prestados pelas serventias extrajudiciais e ainda não encontram respaldo no ordenamento jurídico.

A edição da Lei nº 13.105/2015 e a entrada em vigor do então novo Código de Processo Civil trouxeram grandes avanços ao sistema jurídico nacional, gerando reflexos em todos os ramos do Direito, e com os serviços extrajudiciais não foi diferente.

No que tange aos reflexos do Código de Processo Civil 2015 nas serventias extrajudiciais, merece destaque a previsão contida no parágrafo 3º do artigo 3º do referido diploma legal, que estimula a utilização da conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, inclusive no curso do próprio processo judicial<sup>3</sup>.

A partir da previsão legal e estímulos contidos no Código de Processo Civil de 2015, na busca de métodos adequados de solução de conflitos, surge para as serventias extrajudiciais outra grande oportunidade de atuação, qual seja, a realização de conciliação e mediação extrajudiciais.

É possível afirmar que a nova visão de acesso à Justiça, trazida pelo Código de Processo Civil de 2015, estimula a busca por métodos adequados de solução de conflitos, dentre eles o sistema de Justiça Multiportas. Desenvolvido pelo professor e reitor da

---

<sup>3</sup> Lei nº 13.105/2015 - Código de Processo Civil. Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...] § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Faculdade de Direito de Harvard, Frank Sander, em 1976, este sistema coaduna, perfeitamente, com a atuação das serventias extrajudiciais como auxiliares do Poder Judiciário na resolução de conflitos.

A presente pesquisa tem como objetivo geral demonstrar o grande potencial de atuação das serventias extrajudiciais como instrumento da Justiça Multiportas e método adequado de solução de conflitos. O tema, por si só, já se mostra desafiador, pois quebra paradigmas até então enraizados no país, como a cultura do litígio e a morosidade do Poder Judiciário.

A pesquisa pretende, ainda, como objetivo específico e com o rigor científico necessário, demonstrar a possibilidade de ampliação da atuação das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos, por meio de alterações legislativas e viabilização do atendimento às pessoas hipossuficientes, sem desconsiderar o equilíbrio econômico-financeiro das serventias extrajudiciais, que prestam serviço de natureza pública em caráter privado.

Assim, com a finalidade de alcançar os objetivos pretendidos, serão utilizados métodos qualitativos e quantitativos de pesquisa, além de análise à legislação e doutrina especializadas no tema. Em complemento, serão ainda utilizados informações e dados retirados da minha atuação profissional como Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais há mais de 6 anos.

Ao final, pretende-se apresentar informações e subsídios adequados, a fim de promover uma profunda reflexão da atuação das serventias extrajudiciais como ferramenta efetiva da Justiça Multiportas na gestão de conflitos. Outrossim, pretende-se, ainda, apresentar elementos suficientes capazes de promover as alterações legislativas necessárias para alcançar os objetivos pretendidos.

## **2. METODOLOGIA**

A elaboração de um projeto de lei que permita aumentar a atuação das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos por meio de atendimento gratuito às pessoas hipossuficientes sem causar desequilíbrio econômico na prestação dos serviços extrajudiciais.

A primeira etapa da metodologia consistiu na realização de uma extensa pesquisa documental e revisão bibliográfica. Esta fase teve como objetivo compreender

o panorama legal, histórico e das gratuidades nas serventias extrajudiciais, com foco específico na Lei nº 10.169/2000. A revisão bibliográfica incluiu o estudo de livros, artigos científicos, legislações, regulamentos e relatórios técnicos que abordam o tema. Fontes primárias, como a Constituição Federal de 1988, o Código de Processo Civil, e a própria Lei nº 10.169/2000, foram cuidadosamente analisadas para garantir a precisão das informações e a conformidade com a legislação vigente.

Autores-chave como José Renato Nalini e Regnoberto Marques Melo Jr. foram integrados ao estudo para enriquecer a compreensão sobre o acesso à justiça no âmbito das serventias extrajudiciais. A revisão da literatura forneceu um embasamento teórico sólido, permitindo identificar os desafios enfrentados e as melhores estratégias para superá-los.

Com base na revisão bibliográfica, foi realizada uma análise detalhada da Lei 10.169/2000. Como método de trabalho, podem ser alinhados os seguintes: a) levantamento de estudo doutrinário acerca do tema; b) levantamento da jurisprudência correlata do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça; c) análise da jurisprudência administrativa do Conselho Superior da Magistratura e da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo; d) análise dos dados estatísticos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória de doutrina e jurisprudência, em que se utilizam fontes documentais, como legislação, provimentos e normas de serviço. A partir dessa abordagem, a pesquisa documental consistiu na análise da legislação brasileira para se verificar a necessidade de complementá-la ou apenas de reinterpretá-la. Além de qualitativa, seguindo a análise dos doutrinadores que buscaram aprofundar o estudo do tema, ou seja, revisão da literatura.

Também utilizar-se-á os métodos indutivo e dedutivo, para, a partir dos dados levantados, chegar a um ponto comum para a ampliação da gratuidade como forma de ampliar a atuação das serventias extrajudiciais.

Portanto, foi objetivo específico da pesquisa propor o aprimoramento do sistema legislativo a fim de que haja um incremento da gratuidade e dos repasses obrigatórios às serventias extrajudiciais, aumentando, assim, sua atuação e contribuindo com a desjudicialização e melhor gestão dos conflitos.

### **3. RESULTADOS DA INTERVENÇÃO**

Em contraponto à gratuidade processual encontrada no Poder Judiciário, serviço público administrado com recursos públicos, estão as serventias extrajudiciais, serviço público prestado em caráter privado e remunerado por meio de taxa.

Em um país com dimensões continentais como o Brasil, detentor de uma enorme desigualdade social, pensar que a grande parte da população que tem acesso ao serviço judiciário de forma gratuita irá optar por pagar para obter o mesmo resultado é utópico.

Deste modo, quando tratamos da utilização dos serviços extrajudiciais como meio adequado de solução de conflito e instrumento da Justiça Multiportas, seria fundamental equiparar as condições de acesso entre as duas vias. Contudo, infelizmente, não é isso que temos.

Na contramão dos fatos, atualmente, no que tange aos custos dos serviços extrajudiciais (privados), além da ausência de políticas públicas voltadas ao fortalecimento dos fundos de custeio de atos gratuitos, é possível notar uma migração de recursos saindo de um sistema que funciona bem (extrajudicial), para outro que se encontra cada vez mais moroso (judiciário).

O valor pago pelo cidadão ao solicitar determinado serviço na esfera extrajudicial não pertence, em sua integralidade, ao notário ou registrador prestador do serviço. O que se vê, na realidade, é o cidadão pagar para obter a celeridade existente via extrajudicial e ter boa parte do valor que paga sendo repassada a outras entidades e impostos.

Deste modo, fica claro que, além da ausência de políticas públicas que fomentem a atividade extrajudicial como uma forma de acesso à justiça – método adequado de solução de conflito –, o serviço extrajudicial se torna caro ao usuário e ainda sem recursos suficientes para atender às próprias demandas.

A título de exemplo, podemos citar uma escritura pública de venda e compra de imóvel no valor de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), lavrada no Estado de São Paulo, enquadrada no item 1, letra “i” da Tabela de Custas e Emolumentos vigente para o ano de 2023, considerando o percentual do ISS (Imposto Sobre o Serviço) em 3%<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> TABELAS de Custas e Emolumentos. **Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo**, c2023. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/tabelas-de-custas-e-emolumentos/> Acesso em: 25 set. 2023.

O usuário pagará o valor total de R\$ 2.724,63 (dois mil, setecentos e vinte e quatro reais e sessenta e três centavos). Deste montante, o valor destinado ao tabelião será de apenas R\$ 1.614,13 (um mil, seiscentos e quatorze reais e treze centavos), o qual será utilizado para pagar funcionários e seus encargos trabalhistas, além de despesas da serventia como água, luz, telefone, internet, aluguel, investimento em computadores, entre outros, assim como qualquer empresário faz na condução de seus negócios. Do valor que sobrar deste montante, o tabelião ainda deverá deduzir 27,5% de imposto de renda, pois mesmo desenvolvendo todos os elementos de uma empresa, para fins tributários, o tabelião é considerado pessoa física.

A diferença entre o valor pago pelo usuário e o destinado ao tabelião pela lavratura do ato, no caso em tela, é de R\$ 1.110,50 (um mil, cento e dez reais e cinquenta centavos). Este montante será repassado a outras entidades da seguinte forma: ao Estado, R\$ 458,75; à Secretaria da Fazenda, R\$ 313,98; ao Município (ISS), R\$ 48,42; ao Ministério Público, R\$ 77,48; ao Registro Civil, R\$ 84,95; ao Tribunal de Justiça, R\$ 110,78; e à Santa Casa, R\$ 16,14. Assim, é fácil constatar que quase a metade do valor pago nos serviços extrajudiciais tem destinação diversa do fomento da própria atividade.

Os valores dos repasses aos órgãos e entidades são definidos por lei estadual, em percentual, com base nos valores pagos pelos usuários a título de emolumentos.

No Estado de São Paulo, ficou a cargo da Lei nº 11.331/2002 essa regulamentação. O artigo 19 do referido diploma legal dispõe que, quanto aos emolumentos relativos aos atos de Notas, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos, Registro Civil das Pessoas Jurídicas e de Protesto de Títulos: (a) 62,5% são receitas dos notários e registradores; (b) 17,76% serão destinados ao Estado, em decorrência do processamento da arrecadação e respectiva fiscalização; (c) 9,15% são contribuições à Secretaria da Fazenda; (d) 3,28% são destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação das serventias deficitárias; (e) 4,28% são destinados ao Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços; e (f) 3% destinados ao Fundo Especial de Despesas do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Analisando os números acima, considerando os percentuais estipulados nas letras “b”, “c” e “e”, é possível afirmar que, de forma indireta, mais de 31% do valor pago pelo usuário dos serviços extrajudiciais é destinado ao Estado.

Vale destacar ainda que a arrecadação elencada na letra “b” (receita ao Estado) traz entre suas justificativas (natureza jurídica) a fiscalização dos serviços extrajudiciais. Do mesmo modo, o percentual estipulado na letra “e” (Fundo Especial do Tribunal de Justiça) também se justifica sob o manto da fiscalização exercida perante os serviços extrajudiciais. Impossível deixar de mencionar que o percentual contido na letra “f” (Ministério Público), curiosamente, tem a mesma natureza jurídica das letras “e” e “b”, qual seja, o famigerado dever de fiscalizar.

Em linhas gerais, somados os percentuais das letras “b”, “e” e “f”, é possível concluir que mais de 25% do valor pago pelo usuário a título de emolumentos é destinado exclusivamente à fiscalização do serviço notarial e registral.

Em que pese haver o repasse desses percentuais a título de taxa de fiscalização ao Estado e ao Ministério Público, que institucionalmente têm competência para fiscalização dos serviços extrajudiciais (serviços públicos prestados em caráter privado), na prática, a fiscalização das serventias extrajudiciais é exercida exclusivamente pelo Tribunal de Justiça de seu respectivo Estado e pelo Conselho Nacional de Justiça, em âmbito nacional.

A situação ganha contornos ainda mais intrigantes se levarmos em consideração as escrituras de inventário, divórcio e separação realizadas perante as serventias extrajudiciais. Serviços que, na maioria das vezes, o usuário paga e opta por realizar na via extrajudicial em virtude da notória morosidade do Poder Judiciário (Estado).

Nestes casos, a título de exemplo, ainda que escolha a via extrajudicial para realizar seu divórcio, o usuário é obrigado a pagar ao Estado por um serviço que esse não prestou. Tal afirmação é possível se analisarmos o percentual enviado ao Estado da seguinte forma: (i) direta, por meio dos repasses ao Estado, Tribunal de Justiça e Secretaria da Fazenda; e (ii) indireta, por meio da alta carga tributária a que estão adstritos notários e registradores, a qual, por consequência, torna o serviço mais caro e se converte em renda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Neste sentido, o fim dos repasses a essas entidades e a centralização desses valores no fomento da atividade extrajudicial possibilitaria abaixar o custo dos serviços aos usuários, bem como potencializar o fundo de ressarcimento de atos gratuitos e alavancar a atuação das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos.

Assim, uma parcela considerável do que é pago pelo usuário não é destinada a remunerar o serviço prestado, mas, sim, destinada a outras finalidades. É possível verificar ainda que, dos repasses, apenas uma pequena parcela é destinada ao custeio dos atos gratuitos.

Assim como no Estado de São Paulo, a questão dos repasses se repete na grande maioria dos Estados da Federação. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a arrecadação dos atos praticados pelas serventias extrajudiciais é repassada nos seguintes percentuais: 20% ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ); 5% ao Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado (FUNPERJ); 5% ao Fundo Especial da Defensoria Pública Geral do Estado (FUNDPERJ); e 4% do valor arrecadado é destinado ao Fundo de Apoio aos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro (FUNARPEN/RJ<sup>5</sup>).

Importante destacar que às entidades que já são custeadas com dinheiro público, como Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, é destinado um percentual maior do que o destinado ao custeio dos atos gratuitos do próprio serviço extrajudicial.

Neste sentido, é possível afirmar que há um grave desequilíbrio na repartição dos valores pagos pelos usuários a título de emolumentos nos serviços extrajudiciais.

O desequilíbrio fica ainda mais evidente quando trazemos à tona que em diversos Estados da Federação os fundos de compensação sequer possuem verbas suficientes para custear o ressarcimento de todos os atos gratuitos praticados pelo registrador civil, fora o valor irrisório de renda mínima destinado aos registradores civis em vários Estados.

Em termos gerais, aos usuários dos serviços extrajudiciais, que na realidade financiam todos esses repasses e, na grande maioria das vezes, sem saber pelo que estão pagando, resta apenas a sensação de que o serviço é muito caro e o ledô engano de que os responsáveis pelas serventias ficam com todo o dinheiro.

Por fim, não resta dúvidas de que o custo na utilização dos serviços extrajudiciais contribui, sobremaneira, para frear o imenso potencial desses serviços. Difícil, ainda,

---

<sup>5</sup> TABELAS de emolumentos. **ANOREG/RJ**, c2021. Disponível em: <https://www.anoregrj.com.br/emolumentos/> Acesso em: 6 out. 2023.

pensar em uma melhoria deste cenário se considerarmos que boa parte do valor pago sequer é destinada a fomentar o próprio serviço.

### **3.1. Proposta de intervenção: alterações legislativas**

Como dito anteriormente, as serventias extrajudiciais são serviços de natureza pública prestados em caráter privado. Serviços notariais e de registro estão previstos no artigo 236 da Constituição Federal e têm como principais regulamentadoras as Leis nº 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores) e a Lei nº 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos).

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) trouxe enormes avanços quanto ao tema dos métodos alternativos de solução de conflitos. Porém, embora inovador, o CPC/2015, dentro do arcabouço jurídico, parece estar isolado. E para que possa alcançar tudo aquilo que se pretendeu em sua edição, com a mesma finalidade desjudicializante, outras leis também precisam ser alteradas.

No que tange às normas afetas aos serviços extrajudiciais, isso não é diferente. Não adianta haver uma norma revolucionária dentro do ordenamento jurídico se as outras normas complementares não correspondem. E é neste ponto que ainda estão diversas normas que tratam das matérias relativas às serventias extrajudiciais.

Neste sentido, podemos citar a Lei nº 11.441/2007, que trouxe enorme avanço quando de sua edição, permitindo a realização de inventário, divórcio e separação na via extrajudicial. No entanto, em que pese sua inegável importância para o processo de desburocratização e desjudicialização, referida norma se encontra defasada e não acompanha a evolução encontrada no Código de Processo Civil de 2015.

Essa afirmação é possível porque, a título de exemplo, no que tange ao alcance da norma, referido diploma legal ainda exige, para a realização de escrituras de divórcio, inventário e separação extrajudicial, que todas as partes sejam maiores e capazes. Forçoso concordar que, no ano de sua edição, a norma trouxe grandes alterações no panorama jurídico, e a preservação do interesse de menores e incapazes é e sempre foi prioridade dentro do ordenamento jurídico.

Embora válida a cautela inicial, já se vão quase 16 anos desde sua edição, período mais do que suficiente para uma reanálise de seu conteúdo e a realização de sua atualização. Vale frisar que o instituto do divórcio e separação extrajudicial consensual

são amplamente utilizados e aceitos por todos, sem questionamentos quanto à sua legalidade e efetividade ou até mesmo a prejuízos que eventualmente tenham causado.

Isso mostra a confiança que a população tem nos serviços extrajudiciais. Notários e registradores, profissionais do Direito dotados de fé pública, fundada no princípio da imediação, têm o dever e são responsáveis por indistintamente orientar juridicamente as partes. Sendo assim, são profissionais com ampla condição de identificar qualquer risco de lesão ou ameaça aos direitos de menores ou incapazes. Oportuno frisar que tal afirmação não tem por escopo usurpar a função institucional do Ministério Público; ao contrário, o que se pretende é um diálogo e uma atuação conjunta com o órgão, capaz de tornar o instituto mais célere e seguro. Continuar limitando o acesso aos serviços extrajudiciais sob esta perspectiva é, certamente, um atraso.

Outro ponto que merece atenção e necessita ser revisto é a previsão contida no artigo 1.875 do Código Civil, que trata da abertura de testamento público. Prevê referido artigo que, após o falecimento do testador, o testamento deverá ser apresentado ao juiz, que abrirá, mandará registrar e cumprir, caso não ache vícios<sup>6</sup>.

O mesmo diploma legal prevê mais adiante, em seu artigo 1.864, os requisitos para a lavratura do testamento público: “art. 1.864 – São requisitos do testamento público: I. ser escrito por tabelião ou por seu substituto legal em seu livro de notas, de acordo com a declaração do testador [...]”<sup>7</sup>.

Assim, prevê o legislador que o tabelião de notas é competente para a lavratura do testamento público, mas somente o juiz tem competência para abrir e mandar cumprir o testamento. *Data maxima venia*, referida norma atualmente não faz o menor sentido e representa grande retrocesso.

O tabelião é a pessoa legalmente competente para a lavratura do ato, conhece os requisitos legais e está presente no momento da manifestação de vontade do testador, ou seja, não há pessoa mais habilitada para dar cumprimento ao testamento senão o próprio tabelião que presenciou e lavrou o ato. Isso não quer dizer que eventuais irregularidades

---

<sup>6</sup> Código Civil. Art. 1.875. Falecido o testador, o testamento será apresentado ao juiz, que o abrirá e o fará registrar, ordenando seja cumprido, se não achar vício externo que o torne eivado de nulidade ou suspeito de falsidade.

<sup>7</sup> Código Civil. Art. 1.864. São requisitos essenciais do testamento público: I - ser escrito por tabelião ou por seu substituto legal em seu livro de notas, de acordo com as declarações do testador, podendo este servir-se de minuta, notas ou apontamentos.

ou ilegalidades não possam e devam ser analisadas judicialmente. Contudo, salvo melhor juízo, inverter a regra e presumir que todo testamento tenha que passar pelo juiz previamente para uma análise de validade antes de ser cumprido não parece razoável.

Outros tantos são os pontos em que a reforma legislativa se faz necessária para aumentar a capacidade das serventias extrajudiciais como instrumento efetivo na gestão de conflitos. Porém, no contexto de tudo que aqui vem sendo debatido, merece destaque a necessidade de uma reforma legislativa no que tange às leis estaduais que tratam dos emolumentos e repasses.

Ponto fundamental na efetivação das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos passa por remunerar adequadamente notários e registradores pelos atos que praticarem, seja no atendimento das pessoas que têm condições de arcar com os custos do serviço ou, ainda, no ressarcimento pelos atos que praticarem gratuitamente.

Importante destacar que, na maioria dos Estados da Federação, os fundos de ressarcimentos existentes só atendem a determinados atos praticados pelo registrador civil das pessoas naturais. Assim, impossível imaginar as serventias extrajudiciais alcançando números de atendimentos expressivos na gestão de conflitos sem que haja a criação de meios hábeis para atender a população carente e, ao mesmo tempo, ressarcir notários e registradores pelos atos que praticarem no âmbito da gestão de conflitos.

Em busca de fortalecer o grande potencial das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos e como instrumento efetivo da Justiça Multiportas, é fundamental pôr fim aos repasses de valores pagos no âmbito dos serviços extrajudiciais às entidades e finalidades distintas do fomento da própria atividade extrajudicial.

Essa alteração na distribuição dos emolumentos possibilitaria a criação de fundos de ressarcimento exclusivos para atender a essa demanda, o que, por consequência, aumentaria exponencialmente a capacidade de atendimento, viabilizaria o acesso de pessoas aos serviços extrajudiciais e diminuiria o número de processos judiciais desnecessários.

A proposta de acesso gratuito aos serviços extrajudiciais por pessoas hipossuficientes é um modo de garantia do acesso à Justiça e não pode ser vista com espanto ou até mesmo como algo intangível. Tal situação ocorre com naturalidade perante o judiciário com uma simples declaração de pobreza. Negar às pessoas carentes a

possibilidade de terem acesso aos serviços extrajudiciais deve ser encarado como uma forma de violação do direito de acesso à Justiça.

Assim, viabilizar o acesso dessas pessoas ao serviço extrajudicial por meio das gratuidades e restituir notários e registradores pelos atos que praticarem é medida que, além de “desafogar” o Judiciário, materializa o direito fundamental de acesso à Justiça.

Por oportuno, importante destacar o quão devastador seria para as serventias extrajudiciais imaginar a implementação dessas gratuidades sem uma forma eficaz de ressarcimento a notários e registradores, que não têm condições, ou até mesmo obrigação, de arcar com o ônus que é do Estado.

Neste contexto, para a atuação destes profissionais, sem o emprego de verbas públicas, é fundamental uma readequação na distribuição dos emolumentos que já são cobrados nas próprias serventias extrajudiciais. Vale ressaltar que a alternativa que se propõe não compreende o repasse ou a destinação de qualquer verba pública para composição do fundo, mas apenas o fim do repasse a outras entidades e o direcionamento dos valores recebidos na esfera extrajudicial exclusivamente para o fomento de sua própria atividade. Referida medida visa somente a manter os valores arrecadados na via extrajudicial no fomento da própria atividade, sem qualquer acréscimo de valor ao usuário.

Certo de que o fim dos repasses e a destinação dos valores à composição dos fundos já representaria um grande avanço no que tange à gestão de conflitos na esfera extrajudicial, nada impede ainda que se busquem outras fontes de recursos.

Neste sentido, por exemplo, poderiam ser efetivamente realizados os convênios com outros entes públicos, conforme já prevê o Ofício da Cidadania<sup>8</sup>. Deste modo, além de auxiliar a administração pública em outros setores, como na emissão de documentos (pessoas e veículos), parte dos valores recebidos por estas atribuições poderia ser direcionada ao custeio dos atos atinentes à gestão de conflitos.

Se a transferência dos repasses exclusivamente para a composição dos fundos já significaria, indubitavelmente, uma revolução no sistema extrajudicial, consideremos se

---

<sup>8</sup> Lei Federal nº 13.484/2017, denominada Ofício da Cidadania. Referido diploma legal possibilita o convênio entre serventias extrajudiciais e órgãos públicos para prestação de serviços públicos diversos das atribuições notariais e registrais, como por exemplo emissão de documentos, entrega de passaportes, entre outros.

essa medida alcançasse os valores dos impostos recebidos no âmbito dos serviços extrajudiciais.

A canalização desses recursos, ao lado das alterações legislativas, no sentido de aumentar a atuação das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos, viabilizaria a criação de um verdadeiro microssistema extrajudicial e possibilitaria o atendimento de milhares de pessoas de forma gratuita, implementando, no sentido mais amplo do termo, um efetivo sistema de Justiça Multiportas no Brasil.

Tal medida nos permitiria sonhar que as milhares de serventias espalhadas pelas pequenas cidades e cantos mais remotos deste país se tornassem um pequeno ponto de atendimento e de resolução de conflitos – um verdadeiro *Ofício da Cidadania*.

Alternativa ainda mais ousada de fomento à atividade extrajudicial seria realizar a concentração de toda a arrecadação de impostos ocorrida pelas serventias no desenvolvimento da Justiça Multiportas no âmbito extrajudicial das serventias. A título de exemplo, poderíamos pensar na canalização do valor pago de Imposto de Renda pelos notários e registradores. Importante lembrar que notários e registradores, em que pese desenvolverem todos os elementos de uma empresa, recolhem imposto de renda como pessoa física, ou seja, estão sujeitos à alíquota máxima de 27,5%.

Apenas para se ter uma ideia do alcance e do impacto positivo que tal medida poderia propiciar para a atividade extrajudicial, segundo informações da 4ª edição da Revista *Cartório em Números* do ano de 2021, as serventias extrajudiciais arrecadaram aproximadamente 1,15 bilhão em imposto de renda<sup>9</sup>.

Diante de números tão robustos e contundentes, é possível concluir que a canalização desses recursos na ampliação da gestão de conflitos por meio das serventias extrajudiciais revolucionaria o princípio do acesso à Justiça no país e, conseqüentemente, proporcionaria grandes benefícios ao Poder Judiciário e ao povo brasileiro.

---

<sup>9</sup> ANOREG/BR. **Cartório em Números**: Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. 3. ed., Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf) Acesso em: 13 jun. 2023.

A incorporação desses valores no fomento da própria atividade extrajudicial viabilizaria o atendimento de milhares de pessoas e contribuiria significativamente com o Poder Judiciário na gestão de conflitos.

Por fim, para que tais propostas possam ser realmente efetivas, imperioso uma nova abordagem no contexto das serventias extrajudiciais. Realizar alterações legislativas de modo a facilitar e ampliar a atuação das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos é fundamental. Com a finalidade de concretizar a previsão do Código de Processo Civil de 2015 de incentivar métodos alternativos de solução de conflitos, proporcionar paridade de acesso entre as vias judicial e extrajudicial é medida essencial para concretização dos objetivos aqui pretendidos.

A concentração dos valores recebidos no âmbito das serventias extrajudiciais para a ampliação e fomento da própria atividade extrajudicial, ao lado das outras propostas de alterações legislativas aqui elencadas, certamente viabilizaria uma maior atuação das serventias extrajudiciais e possibilitaria até mesmo a criação de um microsistema jurídico extrajudicial, destinado especialmente à prestação do serviço público na gestão de conflitos.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os serviços notariais e registrais desempenham papel de grande relevância no cenário nacional. Dentre todas as especialidades, destaco a importância do registro civil das pessoas naturais, responsável por documentar, armazenar e viabilizar os documentos essenciais para o exercício da cidadania, e ainda dos tabelionatos de notas e registro de imóveis, aos quais incumbem o ônus de, com muito dinamismo, entregar segurança jurídica às transações imobiliárias no país.

A partir dos dados apresentados na presente pesquisa, ficou demonstrado que, embora seja a instituição de maior capilaridade no país, com estrutura e pessoal capacitados para atender às demandas, as serventias extrajudiciais estão sendo subutilizadas, especialmente quando o assunto é gestão de conflitos.

Em que pese o Código de Processo Civil de 2015 ter inovado e passado a incentivar a conciliação, a mediação e outras formas adequadas de gestão de conflitos, essa medida, desacompanhada de alteração em outras leis, não é suficiente para alcançar

os objetivos pretendidos. Para atender a efetividade esperada do CPC/2015 no que tange às formas adequadas de solução de conflito, é necessário que haja diálogo entre as leis. Ou seja, não adianta ter um Código de Processo Civil avançado, fundado em novas premissas, se as demais leis continuam sendo aplicadas sob antigos dogmas.

Neste aspecto, a presente pesquisa procurou demonstrar a necessidade de alterações legislativas com a finalidade de proporcionar o melhor aproveitamento do sistema notarial e registral já existente no país e tornar as serventias extrajudiciais instrumentos contundentes da Justiça Multiportas.

Vale destacar que as alterações legislativas aqui propostas, como a capacidade da pessoa, a competência do tabelião para a abertura do testamento, o atendimento nos casos de jurisdição voluntária pela via extrajudicial e a possibilidade de escolha entre a via judicial e extrajudicial são apenas exemplos do que deve ser alterado, mas não são tudo. Tão importante quanto as alterações legislativas que possibilitam a escolha da pessoa pelos serviços extrajudiciais são as alterações nas leis que tratam do custo dos serviços extrajudiciais.

Nesta perspectiva, alterar a lei de emolumentos e determinar o fim de repasses a outras entidades que não possuem ligação com os serviços extrajudiciais é fundamental para o incremento da atividade.

Como visto, grande parte do valor pago pelo usuário do serviço extrajudicial não é destinado à remuneração do serviço, mas, sim, a impostos e repasses a outras entidades que não guardam qualquer relação com a atividade extrajudicial.

A alternativa proposta visa a destinar toda a verba repassada a outras entidades para a composição de um fundo que permita custear serviços gratuitos prestados no âmbito extrajudicial. Tal medida possibilitaria o acesso de pessoas hipossuficientes aos serviços extrajudiciais, aumentando, assim, sobremaneira, o número de atendimentos na via extrajudicial, contribuindo, significativamente, para a redução de casos tramitando perante o poder Judiciário e entregando acesso à Justiça com celeridade.

Sob a perspectiva do Código Civil de 2015, inviabilizar o acesso da pessoa hipossuficiente aos serviços extrajudiciais na busca da solução de um conflito configura uma forma de negligência do Estado e uma violação ao direito de acesso à Justiça.

Por fim, esta pesquisa buscou comprovar a real possibilidade de tornar as serventias extrajudiciais instrumentos efetivos da Justiça Multiportas. Assim, por meio das alterações legislativas necessárias, será possível tornar as serventias extrajudiciais mais acessíveis ao cidadão, tanto do ponto de vista jurídico como econômico.

Atualmente, em que o dinamismo é protagonista na maioria das relações interpessoais e a celeridade na resposta Estatal é fundamental para conferir segurança jurídica às relações, compreender que o acesso à Justiça se dá por outros meios, e não exclusivamente pelo Poder Judiciário, é medida essencial para a satisfação pessoal e o desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo Arruda; FERREIRA, Eduardo Aranha Alves. **Concessão de gratuidades no registro civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

ANOREG/BR. **Cartório em Números**: Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. 3. ed., Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg\\_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf) Acesso em: 9 nov. 2022.

ANOREG/BR. **Cartório em Números**: Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. 4. ed., Brasília, 2022, p. 25. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf> Acesso em: 13 jun. 2023.

CALIENDO, Paulo. Comentário ao artigo 151. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores comentada**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FREITAS, Matheus. **Regime tributário dos Notários e Registradores**. Salvador: Juspodivm, 2019.

GARTH, Bryant; CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. Disponível em: <https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF> Acesso em: 23 jul. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO JR., Regnoberto Marques. **Dos emolumentos notariais e registrais: doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

NALINI, José Renato. **Concessão de gratuidades no registro civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

PAIVA, João Pedro Lamana. Gratuidade emolumentar no novo CPC. *In*: DIP, Ricardo (coord.). **Direito registral e o novo código de processo civil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PIERRI, Jean Carlos Cardoso. Diferenças entre assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita. **Revista Saber Digital**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2008.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça: a contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário**. Salvador: Juspodivm, 2018.

TABELAS de emolumentos. **ANOREG/RJ**, c2021. Disponível em: <https://www.anoregrj.com.br/emolumentos/> Acesso em: 6 out. 2023.