



MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: UMA ANÁLISE VOLTADA AO PROVIMENTO N. 149/2023 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

MEDIATION AND CONCILIATION IN EXTRAJUDICIAL SERVICES: AN ANALYSIS OF PROVISION NO. 149/2023 OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE

Carolina Kolling Konzen¹
Paula Meinhardt Aguiar²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo principal compreender a utilização da mediação e da conciliação dentro das serventias extrajudiciais, procurando entender as mudanças que o recente Provimento n. 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça ocasionou em termos de desjudicialização e de ampliação do acesso à justiça no Brasil. Isso permitiu que os métodos autocompositivos de solução de conflitos fossem utilizados, também, no âmbito dos cartórios extrajudiciais. Para tanto, o problema que move a pesquisa questiona: a utilização da mediação e da conciliação, a partir do Provimento n. 149/2023 que estendeu a aplicação desses métodos autocompositivos às serventias extrajudiciais, pode ser considerada uma política pública de acesso à justiça e de tratamento de conflitos? Quanto à metodologia utilizada, o método de abordagem é o dedutivo e as técnicas de pesquisas bibliográficas, legislativas e doutrinárias. Por fim, a conclusão aponta que a utilização da mediação e da conciliação no contexto das funções notariais e de registro releva-se um importante mecanismo para dirimir conflitos, além de ampliar o fenômeno da desjudicialização e de contribuir para uma política pública de acesso à justiça.

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

Abstract: The main objective of this article is to understand the use of mediation and conciliation within extrajudicial offices, seeking to understand the changes that the recent Provision No. 149/2023 of the National Council of Justice has brought about in terms of de-judicialization and expanding access to justice in Brazil. This has allowed self-compositional methods of conflict resolution to be used in extrajudicial registries as well. To this end, the problem that drives the research asks: can the use of mediation and conciliation, since Provision No. 149/2023 extended the application of these self-compositional methods to extrajudicial offices, be considered a public policy for access to justice and conflict treatment? As for the methodology used, the method of approach is deductive and the techniques are bibliographical, legislative and doctrinal research. Finally, the conclusion is that the use of mediation and conciliation in the context of notarial and registration functions is an important mechanism for

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC-CAPEIS, modalidade II, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas públicas no tratamento dos conflitos”, certificado pelo CNPq. E-mail: carolinak1@mx2.unisc.br

² Graduanda em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista PROBIC/FAPERGS. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas públicas no tratamento dos conflitos”, certificado pelo CNPq. E-mail: pmaguiar4@gmail.com



resolving conflicts, as well as expanding the phenomenon of de-judicialization and contributing to a public policy of access to justice.

Keywords: Access to justice. Conciliation. Mediation. Extrajudicial offices.

1. Introdução

A pesquisa realizada centra-se em estudar a aplicação da mediação e da conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais, sendo elas consideradas importantes formas autocompositivas de solução de controvérsias e que, em razão disso, contribuem para a efetivação de uma política pública de acesso à justiça e de tratamento de conflitos. Para tanto, serão investigados os principais dispositivos legais que compõem o Provimento n. 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, no que diz respeito à mediação e à conciliação.

Aliás, evidencia-se que a utilização da mediação e da conciliação no âmbito dos cartórios extrajudiciais reforça o fenômeno da desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, embora o Código de Processo Civil de 2015 já estabeleça que o Estado deverá promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (inclusive sendo estimulada pelos operadores do Direito), foi o Provimento n. 149/2023 que regulamentou, detalhadamente, os métodos autocompositivos nas serventias extrajudiciais.

Dessa forma, diante das alterações na legislação e das constantes modificações no ordenamento jurídico brasileiro, surge o seguinte questionamento: a utilização da mediação e da conciliação, a partir do Provimento n. 149/2023 que estendeu a aplicação desses métodos autocompositivos às serventias extrajudiciais, pode ser considerada uma política pública de acesso à justiça e de tratamento de conflitos?

Visando responder ao questionamento proposto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, pois realiza-se uma análise geral - sobre a mediação e a conciliação enquanto métodos autocompositivos de solução de conflitos - para o particular - buscando verificar a aplicação desses métodos no contexto dos serviços notariais e registrais, aliado ao estudo da desjudicialização e da política pública de acesso à justiça.

Quanto ao método de procedimento, utiliza-se o hermenêutico, o qual possibilita a correta interpretação dos textos e análise das ações, o que se torna relevante, pois com ele é possível efetuar uma correta análise acerca da implementação do Provimento n. 149/2023 no caso concreto, sobretudo quanto à eficiência de sua aplicabilidade no tratamento de conflitos nas serventias extrajudiciais, a partir da mediação e da conciliação.



Quanto à técnica de pesquisa aplicada, utiliza-se a bibliográfica, visto que se volta para a análise de documentações indiretas, observando os contornos e fundamentos da legislação, além de utilizar diversas obras, as quais dispõem sobre as temáticas abordadas na pesquisa.

Outrossim, quanto aos objetivos específicos da pesquisa, elencam-se três:

a) Analisar a mediação e a conciliação enquanto instrumentos de uma política pública de acesso à justiça e de resolução de conflitos, discorrendo sobre noções introdutórias para melhor compreensão desses métodos autocompositivos;

b) Entender quais são as atribuições das atividades notariais e registrais e quem as exercem, voltando-se ao fenômeno da desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro;

c) Investigar a possibilidade de se valer da mediação e da conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais, principalmente as partir das disposições contidas no Provimento n. 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça.

O presente trabalho justifica-se em razão da relevância do estudo da mediação e da conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais, uma vez que evidenciam o fenômeno da desjudicialização do Direito, além de tratarem-se de formas consensuais de solução de conflitos, retirando do Poder Judiciário o poder para decidir sobre as controvérsias das partes. Aliás, os serviços notariais e registrais são de fácil acesso aos cidadãos, além de serem seguros e efetivos em termos de resolução de conflitos.

Por fim, a utilização da mediação e da conciliação como forma de tratamento de litígios, inseridas junto às serventias extrajudiciais, contribui para o alcance de uma política pública de acesso à justiça, na medida em que proporciona uma redução considerável do número de processos judiciais, descongestionando, assim, o Poder Judiciário. Mais uma vez, revela-se o fenômeno da desjudicialização.

2. A mediação e a conciliação enquanto meios autocompositivos de solução de conflitos: aspectos introdutórios e conceituais

Antes de adentrar no estudo da mediação e da conciliação propriamente ditos, é necessário entender e diferenciar os métodos autocompositivos e heterocompositivos de solução de conflitos. Neste contexto, inúmeras vezes, o Poder Judiciário, na figura do Estado-Juiz, não consegue dar conta de resolver os problemas das partes de maneira célere, desburocratizada e eficiente, dada a morosidade e o engessamento da prestação jurisdicional. Daí a importância de buscar procedimentos complementares à jurisdição estatal - porém jamais



estranhos ao Poder Judiciário -, os quais são apontados como métodos consensuais e adequados de solução de conflitos.

Ainda, o Código de Processo Civil de 2015, já nos primeiros dispositivos legais, mais especificamente no artigo 3º, esclarece que o Estado deverá promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. Inclusive, o legislador reforça que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados pelos operadores do Direito, sejam eles juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público (Brasil, 2015). Ora, o próprio Código de Processo Civil estimula a utilização de mecanismos consensuais de solução de conflitos, inclusive no curso do processo judicial.

Dito isso, há que esclarecer quais são os principais métodos consensuais de solução de conflitos e como eles se apresentam no ordenamento jurídico brasileiro. Antes, vale compreender a autocomposição e a heterocomposição. Nas técnicas autocompositivas, a solução do conflito se dá por meio dos próprios envolvidos, sem que eles se valham de uma terceira pessoa para defini-lo. Nelas, prevalece a autonomia de vontade das próprias partes, sem que elas se valham de uma terceira pessoa para decidir a controvérsia. A autocomposição é verificada na mediação, na conciliação e na negociação (Guilherme, 2022).

Por outro lado, na heterocomposição o litígio é resolvido por meio da intervenção de um agente exterior ao conflito original. Sendo assim, não são as próprias partes, isoladamente, que definem a solução do entrave, mas sim o conflito fica submetido a um terceiro que irá impor uma decisão. As técnicas heterocompositivas são verificadas na jurisdição comum (exercida pelo Estado-Juiz), bem como na arbitragem (Guilherme, 2022).

Em resumo, a autocomposição procura alcançar soluções vencedoras para ambas as partes, sendo que não há a imposição de uma decisão. Logo, não há perdedores ou ganhadores, na medida em que todos podem ganhar ou perder. Todavia, na heterocomposição sempre existirão vencedores e vencidos, ou seja, ganhadores e perdedores. Sendo assim, há a imposição de uma decisão, bem como as partes submetem-se à vontade de um Juiz ou de um Árbitro.

A presente pesquisa se limitará a analisar as técnicas autocompositivas de solução de controvérsias, direcionadas para a mediação e conciliação. Entretanto, cumpre destacar que a mediação, a conciliação e a arbitragem são os métodos de resolução de conflitos mais utilizados e mais conhecidos, razão pela qual são considerados as principais formas complementares - à jurisdição estatal - e adequadas de solução de litígios.

Estudar as técnicas autocompositivas de solução de conflitos também pressupõe observar o acesso à justiça brasileiro, o qual se transformou ao longo dos anos, sobretudo em virtude das



modificações sofridas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código de Processo Civil de 2015. Todavia, não obstante os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, tornou-se comum confundir acesso à justiça com acesso ao Poder Judiciário. O acesso à justiça, inclusive, engloba o conceito de autocomposição. De fato, a autocomposição, além de ser um meio de acesso à justiça, também é uma política pública que vem se destacando no ordenamento jurídico brasileiro, dada a sua eficiência no tratamento de conflitos (Spengler, 2019).

Com efeito, o objetivo da autocomposição enquanto política pública é proporcionar um acesso à justiça adequado e eficiente no tratamento dos conflitos, não somente em termos quantitativos (celeridade e descongestionamento), mas também em termos qualitativos (adequação e exequibilidade da resposta jurisdicional). Logo, a partir dos meios autocompositivos, os envolvidos no conflito assumem o risco e a responsabilidade da decisão que tomam, consensualmente. Neste sentido, a autocomposição pode ocorrer por meio da mediação e da conciliação, objetos desta pesquisa, sempre havendo a participação de um terceiro imparcial, responsável por auxiliar as partes envolvidas no litígio (Spengler, 2019).

Outrossim, na mediação e na conciliação a solução da controvérsia é buscada pelos próprios envolvidos, de forma consensual, não sendo imposta uma decisão. Assim, na autocomposição há o espaço da liberdade de escolha quanto à solução a ser dada ao conflito. Isso não quer dizer que não haverá um terceiro. Ele, de fato, participa, mas como um intermediário ou facilitador da aproximação e da comunicação entre as partes, a fim de que estas, voluntariamente, cheguem a um consenso. O terceiro imparcial, portanto, tem a incumbência de restabelecer o diálogo, muitas vezes perdido em razão do conflito instaurado. Os sujeitos envolvidos no conflito, por sua vez, participam de forma direta, com poderes para a tomada de decisões (Cahali, 2022).

Iniciando-se pela mediação, esta difere-se das práticas tradicionais de jurisdição, na medida em que a sua finalidade consiste em reabrir os canais de comunicação interrompidos e reconstruir os laços sociais destruídos. Inclusive, há que se observar a mediação não apenas como um mecanismo de acesso à justiça, mas enquanto meio de tratamento de conflitos quantitativamente e qualitativamente mais eficaz, proporcionando às partes a resolução do problema. Além disso, a mediação pode ser capaz de organizar as relações sociais, auxiliando os litigantes a tratarem os seus problemas com autonomia e, assim, reduzir a dependência de um terceiro (Juiz), o que possibilitará o entendimento mútuo e o consenso (Spengler, 2018).

De fato, a mediação se refere a um mecanismo por meio do qual uma terceira pessoa auxilia as partes envolvidas no conflito a construírem um diálogo e, se possível, alcançarem um



consenso. Neste cenário, o terceiro imparcial, conhecido como mediador, não intervirá diretamente no conflito (ou seja, não irá impor uma decisão), mas sim deverá favorecer a comunicação entre os envolvidos.

Ainda, é importante reforçar que o mediador é selecionado para auxiliar os litigantes a compor a disputa. Aliás, deverá agir com imparcialidade e confidencialidade, sendo uma pessoa com quem as partes possam falar abertamente. A mediação inicia-se com a apresentação do mediador às partes, o qual fará uma breve explicação do que constitui a mediação, quais são as suas etapas e quais são as garantias. Após, as partes poderão expor as suas versões dos fatos, momento em que o mediador deverá escutar ativamente. Na sequência, o mediador fará um resumo do conflito, inclusive podendo formular perguntas às partes, a fim de elucidar as questões controvertidas. Por fim, o mediador conduzirá os envolvidos a analisarem possíveis soluções (Spengler, 2017).

Na conciliação, por sua vez, o foco é a solução do problema, isto é, alcançar um acordo confortável para as partes. Diversamente da mediação, a conciliação é mais adequada para a solução de conflitos objetivos, por meio dos quais as partes não tiveram convivência ou vínculo pessoal anterior. Logo, via de regra, a ideia central não é gerar ou restabelecer uma relação continuada entre os litigantes. Exemplificando, a conciliação é vista, frequentemente, para os conflitos envolvendo acidentes de trânsito e responsabilidade civil em geral, além de divergências comerciais entre consumidor e fornecedor (Cahali, 2022). Por outro lado, a mediação é verificada nos conflitos envolvendo relações familiares, societárias e de vizinhança.

Igualmente, Cahali (2022) descreve o conciliador da seguinte forma:

O conciliador intervém com o propósito de mostrar às partes as vantagens de uma composição, esclarecendo sobre os riscos de a demanda ser judicializada. Deve, porém, criar ambiente propício para serem superadas as animosidades. Como terceiro imparcial, sua tarefa é incentivar as partes a propor soluções que lhes sejam favoráveis. Mas o conciliador deve ir além para se chegar ao acordo: deve fazer propostas equilibradas e viáveis, exercendo, no limite do razoável, influência no convencimento dos interessados.

Portanto, diferente da mediação, o conciliador poderá sugerir propostas que orientarão os envolvidos a chegarem a um consenso. Porém, tal qual como o mediador, o conciliador não poderá intervir diretamente no conflito a partir da imposição de uma decisão. Logo, tanto na mediação quanto na conciliação as partes, embora adversárias, deverão, se possível, chegar a um acordo, justamente para evitar o processo judicial ou para nele pôr um fim, quando já estiver em curso.



Dessa forma, não há dúvidas de que a possibilidade das partes se valerem do consenso e do diálogo para a solução dos seus conflitos, a partir da autocomposição (mediação e conciliação), contribui para a efetivação do direito de acesso à justiça, além de prevenir o acionamento do Poder Judiciário, o qual é moroso, oneroso, ineficiente e burocrático. Logo, os métodos autocompositivos de solução de conflitos assumem um caráter de desjudicialização, fenômeno este a ser estudado na sequência.

3. A desjudicialização e o acesso à justiça no âmbito das serventias extrajudiciais

De início, cumpre apresentar números do Poder Judiciário brasileiro, a partir do Relatório Justiça em Números, o qual divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com dados que detalham a estrutura e a litigiosidade. Logo, trata-se da principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário. Sob este aspecto, o Relatório Justiça em Números de 2020 evidenciou que o Poder Judiciário brasileiro realizou um feito inédito, eis que conseguiu a maior redução no número de processos judiciais pendentes de toda a série histórica contabilizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com início a partir de 2009. Apesar deste avanço, a litigiosidade no Brasil permanece alta. Vê-se que, em 2019, havia 77,1 milhões de processos em trâmite no país (Nolasco *et al.*, 2020).

Os dados acima apresentados comprovam o fenômeno da alta litigiosidade, aliada ao movimento da desjudicialização, eis que é incontestável que nos últimos anos verificou-se uma redução no número de processos judiciais. O que, de fato, é o fenômeno da desjudicialização?

A desjudicialização busca prevenir a instauração do processo judicial mediante a solução do conflito fora do âmbito do Poder Judiciário. Tal fato pressupõe o amadurecimento das instituições públicas e privadas, a fim de que sejam capazes de resolver os seus litígios sem a intervenção do Estado-Juiz. Ora, se tudo for resolvido no âmbito do Poder Judiciário, é sinal que as instituições falharam na resolução da controvérsia (Nolasco *et al.*, 2020). Neste contexto, é essencial compreender o fenômeno da desjudicialização no âmbito das serventias extrajudiciais, pois elas, sem dúvidas, proporcionam que determinada questão seja resolvida sem a intervenção do Judiciário.

Não há que se olvidar que a maioria dos conflitos têm sido direcionados ao Poder Judiciário, embora, muitas vezes, possam ser solucionados por meio de um simples diálogo, favorecido pelo auxílio de um terceiro imparcial, com conhecimento técnico-jurídico. Logo, conforme analisado no tópico anterior desta pesquisa, operadores do Direito passaram a estudar



maneiras diversas de solucionar os litígios, a partir da utilização de outros mecanismos de solução de conflitos, inclusive fora do âmbito do Judiciário, como é o caso das serventias extrajudiciais, sobretudo o Tabelionato de Notas e o Registro de Imóveis, tratando-se de importantes ferramentas de oferta de serviços e de atendimentos jurídicos.

Dentro da esfera notarial, são solucionados litígios relativos a questões familiares, imobiliárias e empresariais, especialmente. Todavia, o leque de possibilidades vem sendo ampliado a partir de atualizações oriundas de regulamentações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Logo, a utilização da esfera notarial em detrimento da esfera judicial revela a importância do fenômeno da desjudicialização.

No que se refere ao fenômeno da desjudicialização no âmbito das serventias extrajudiciais, Siqueira, Rocha e Silva esclarecem que (2018, p. 310)

Embora o termo “desjudicializar” ainda não esteja amplamente espargido, e não possa ser conceituado em um único sentido, pode ser entendido, neste contexto, como a faculdade de as partes poderem compor suas pretensões fora da esfera jurisdicional, se presentes determinados requisitos e pressupostos, a depender do caso concreto. Mais especificamente a este desenlace, a desjudicialização é um processo de transferência, para as serventias extrajudiciais de tabelionato e registro, de alguns serviços e atribuições até então pertencentes, exclusivamente, à esfera do Poder Judiciário, visando-se maior celeridade e desembaraço nas situações em que não haja litígio dependente de uma obrigatoria apreciação jurisdicional.

Logo, a partir do fenômeno da desjudicialização, inúmeros serviços - até então atribuídos unicamente ao Poder Judiciário - poderão ser direcionados para o âmbito das serventias extrajudiciais. Estas, por sua vez, são qualificadas, seguras, desburocratizadas, modernizadas e adequadas, razão pela qual possuem condições suficientes para prestar os serviços e atender as partes com eficiência e celeridade. Assim sendo, a possibilidade de se valer das serventias extrajudiciais contribui para o desenvolvimento e progresso do sistema atual e da própria sociedade, haja vista a maior adequação entre os procedimentos utilizados e os casos concretos. Tratam-se de procedimentos extrajudiciais simples e rápidos, além de contribuírem para a redução das demandas julgadas pelo Poder Judiciário (Siqueira; Rocha; Silva, 2018).

Com efeito, valer-se da esfera extrajudicial para resolução de determinada controvérsia promove uma considerável diminuição na propositura de novas demandas e, conseqüentemente, contribui para o descongestionamento do sistema judicial. O fenômeno das desjudicialização no âmbito das serventias extrajudiciais, portanto, retira da esfera exclusiva do Poder Judiciário determinada demanda, transferindo-a, sobretudo, para os notários e registradores.



Em que pese a atribuição dos notários e dos registradores para a resolução dos conflitos, tal condição não pressupõe que as partes não possam acionar o Poder Judiciário, pois ao cidadão é conferida a inafastabilidade da tutela jurisdicional, prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, no sentido de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Assim sendo, a lei não poderá criar obstáculos à busca da tutela jurisdicional, sendo indevidas quaisquer limitações à possibilidade de acionar o Judiciário.

Outrossim, esclarece-se que o exercício das funções notariais e de registro, a partir das serventias extrajudiciais, é realizado de forma privada, por pessoas físicas e por profissionais do Direito que, aprovados em concurso público, recebem delegação do Poder Público e com ele atuam em regime de colaboração. Logo, são particulares que desempenham funções estatais, colaborando com a administração pública. Em outras palavras, são agentes públicos da espécie particulares em colaboração com o Estado, porém não sendo remunerados pelos cofres públicos, valendo-se somente dos emolumentos recebidos (Silva, 2016).

Neste aspecto, cumpre destacar o que dispõe a Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu artigo 236, no sentido de que “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público” (Brasil, 1988). Igualmente, importante reforçar o que estabelecem os parágrafos do artigo antes citado, *in verbis*:

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. (Brasil, 1988)

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. (Brasil, 1988)

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses. (Brasil, 1988)

Portanto, a função do notário e do registrador é privada, porém tal competência é delegada pelo Poder Público. Com efeito, as novas funções, transferidas aos cartórios extrajudiciais em decorrência da desjudicialização, garantiram o acesso à justiça nos dias atuais. Trata-se da noção de Justiça Multiportas, por meio da qual novos agentes são convocados a oferecer outros mecanismos, legítimos e adequados, para a solução dos litígios, e que se colocam ao lado da prestação jurisdicional, isto é, são complementares à jurisdição estatal (Hill, 2021).

Ademais, especialmente a partir do ano de 2007, avança o fenômeno da desjudicialização,



eis que novas normas são editadas, as quais transferem ou compartilham as funções até então desempenhadas unicamente pelo Poder Judiciário para os novos núcleos decisórios. Neste contexto, ganham destaque as serventias extrajudiciais, embora a fiscalização constante de tais funções permaneça centralizada nos tribunais locais e no CNJ (Hill, 2021).

Dessa forma, observa-se que as atividades notariais e registrais hoje exercem um novo papel, voltado para a solução dos conflitos fora do âmbito do Poder Judiciário, o que revela o fenômeno da desjudicialização. Apesar da procura pelas serventias extrajudiciais ainda ser recente, são estas ações que, paulatinamente, desafogam os processos junto à esfera jurisdicional. Na sequência da pesquisa, portanto, será verificada a possibilidade de se valer dos métodos autocompositivos junto às serventias extrajudiciais, sobretudo por meio do Provimento do Conselho Nacional de Justiça n. 149, de 30 de agosto de 2023.

4. A mediação e a conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais a partir das disposições contidas no Provimento n. 149/2023

Conforme analisado anteriormente, a mediação e a conciliação são métodos autocompositivos de solução dos conflitos. Para buscar a melhor solução ao litígio, elas necessitam da figura de um terceiro imparcial, responsável por auxiliar as partes a restabelecerem a comunicação. O terceiro, portanto, favorece o diálogo entre os envolvidos.

Aliás, o Código de Processo Civil de 2015 definiu as regras a serem aplicadas aos métodos autocompositivos de solução de controvérsias. Neste sentido, o artigo 3º do citado diploma legal enuncia que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, sendo que a mediação e a conciliação deverão ser estimuladas pelos operadores do Direito, inclusive no curso do processo judicial (Brasil, 2015).

Antes de adentrar no estudo do Provimento n. 149/2023, é necessário discorrer, brevemente, sobre as atividades notarial e registral no Brasil, as quais comportam as serventias extrajudiciais. Sob este aspecto, os Tabelionatos são divididos em Tabelionato de Notas, cujo titular é o Tabelião de Notas, e em Tabelionato de Protesto, cujo titular é o Tabelião de Protesto. Por outro lado, os Registros Públicos são divididos em Registro de Imóveis, Registro Civil das Pessoas Naturais, Registro Civil das Pessoas Jurídicas e Registro de Títulos e Documentos, cujos titulares são os oficiais de registro de cada competência (Silva, 2016).

Inclusive, os titulares das serventias elencadas acima recebem os seus poderes do Estado, por meio do Poder Judiciário, a partir da delegação para a prática da função pública, porém



exercida em caráter particular. Portanto, não são servidores públicos, tampouco remunerados pelo Poder Público, mas são profissionais do Direito e ingressam na carreira mediante concurso público. As remunerações, por sua vez, provêm dos emolumentos recebidos. Logo, são agentes públicos da espécie particulares em colaboração com o Estado (Silva, 2016).

Destaca-se, ainda, a Lei dos cartórios (Lei n. 8.935/1994), que dispõe sobre serviços notariais e de registro. Neste sentido, elencam-se os artigos 1º e 3º do citado diploma legal, *in verbis*:

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. (Brasil, 1994)

Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. (Brasil, 1994)

Diante disso, as serventias extrajudiciais passaram a ser o local ideal para a realização de atos procedimentais que visam a solução consensual dos conflitos, possuindo, para tanto, estrutura e profissionais adequados. Logo, tendo em vista tratar-se de um local propício para a solução de inúmeros problemas que afetam a vida das pessoas, há que se analisar a possibilidade de utilização dos métodos complementares à jurisdição estatal junto aos respectivos cartórios, quais sejam: a mediação e a conciliação.

Inicialmente, observa-se que a Lei dos cartórios, em seu artigo 7º-A, inciso II, estabelece que aos tabeliões de notas também compete, sem exclusividade, atuar como mediador ou conciliador (Brasil, 1994). Em que pese de maneira breve e sucinta, a legislação referida já disciplina sobre a possibilidade de valer-se da mediação e da conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais.

De fato, o cartório extrajudicial é o local onde a sociedade tem acesso mais facilitado ao direito, sendo que, foi a partir da Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 67, de 26 de março de 2018, que possibilitou que determinadas atividades, conferidas ao Poder Judiciário, passassem a ser realizadas pelas serventias extrajudiciais. Inclusive, esta mesma Resolução permitiu, expressamente, que os cartórios assumissem mais uma atribuição/competência, isto é, a responsabilidade de atuar e de auxiliar na pacificação dos conflitos por meio da utilização da mediação e da conciliação (Pereira; Borges, 2022).

Todavia, recentemente o Provimento n. 67/2018 restou revogado pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, o qual instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria



Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial, que regulamenta os serviços notariais e de registro. Este último provimento, por sua vez, conta com um capítulo próprio que trata, especificamente, acerca da mediação e da conciliação no âmbito dos serviços notariais e de registro, as quais serão facultativas (Brasil, 2023).

Sob este aspecto, com base no Provimento n. 149/2023, a mediação e a conciliação no âmbito dos cartórios extrajudiciais serão fiscalizadas pela Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) 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. Além disso, somente poderão atuar como mediadores e conciliadores aqueles que realizarem curso de formação específico para o desempenho das funções. Ademais, seguindo os padrões estabelecidos nas legislações, via de regra, toda e qualquer informação revelada na sessão de conciliação ou de mediação será confidencial (Brasil, 2023).

Até mesmo a Lei de Mediação (Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015) já autoriza a utilização das formas consensuais de resolução de conflitos (mediação e conciliação) nas serventias extrajudiciais. Neste sentido, dispõe o artigo 42 do citado diploma legal que “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” (Brasil, 2015).

No que diz respeito às partes, poderão participar da conciliação e da mediação a pessoa natural, absolutamente capaz, assim como a pessoa jurídica e os entes despersonalizados com capacidade postulatória conferida por lei. Inclusive, as partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos. Ademais, poderão ser objeto de mediação e de conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais aqueles direitos disponíveis e os indisponíveis que admitam transação. Isso está contido nos artigos 26 e 28 do Provimento n. 149/2023 (Brasil, 2023).

Outrossim, na forma do artigo 29 do Provimento n. 149/2023, “O requerimento de conciliação ou de mediação poderá ser dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro [...]” (Brasil, 2023). Ao receber o requerimento, o serviço notarial ou registral designará, imediatamente, data e horário para a realização da sessão de mediação ou de conciliação. Quanto à sessão propriamente dita, o cartório manterá um espaço reservado em suas dependências para a sua realização, durante o horário de atendimento ao público. Em sendo obtido o acordo, será lavrado termo de conciliação ou de mediação, com a devida assinatura das partes, o qual será prontamente arquivado no livro de conciliação e de mediação. A não



obtenção do acordo, por sua vez, não impedirá a realização de sessões futuras (Brasil, 2023).

A partir dos dispositivos elencados no Provimento n. 149/2023, observa-se que a proposta de incluir e de regularizar os serviços de mediação e de conciliação dentro da esfera notarial e registral trata-se de um significativo avanço no que diz respeito ao acesso à justiça e ao desafogamento do Poder Judiciário. Além disso, as determinações elencadas pelo Conselho Nacional de Justiça possibilitaram que a figura do tabelião e do registrador obtivessem um novo “status” na sociedade, tendo em vista que estes profissionais não se restringem mais ao papel de guardião das informações públicas, mas revelam-se terceiros imparciais, dotados de fé pública e com a faculdade de resolução de conflitos dentro de sua própria serventia extrajudicial.

Por fim, denota-se que a decisão de proporcionar à sociedade novos espaços para que os cidadãos possam ter acesso aos serviços jurídicos, vem ocasionando uma baixa significativa de demandas junto ao Poder Judiciário, sobretudo nas esferas do Direito de Família e dos Direitos Reais. Isso possibilita que as questões que demandam maior complexidade e tecnicidade por parte da esfera judicial sejam atendidas com maior agilidade e celeridade, deixando os demais procedimentos reservados aos Tabelionatos e aos Registros de Imóveis.

5. Conclusão

O estudo realizado apresentou o seguinte problema de pesquisa: a utilização da mediação e da conciliação, a partir do Provimento n. 149/2023 que estendeu a aplicação desses métodos autocompositivos às serventias extrajudiciais, pode ser considerada uma política pública de acesso à justiça e de tratamento de conflitos?

Para responder ao questionamento, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois realizou-se uma análise do geral para o particular. Além disso, recorreu-se ao método de procedimento hermenêutico, o qual possibilita a correta interpretação dos textos e, com isso, realiza uma análise adequada para a realidade em que se apresenta. Ainda, a pesquisa contou com a análise de diversas obras, periódicos e legislações.

De início, abordou-se sobre noções introdutórias e conceituais referentes aos métodos autocompositivos de solução de conflitos, voltando-se ao estudo da mediação e da conciliação. Para tanto, verificou-se que elas permitem, sem maiores burocracias, que as próprias partes resolvam os seus conflitos, pautando-se na autonomia da vontade. Todavia, há a possibilidade de se valer da figura de um terceiro imparcial, responsável por auxiliar os sujeitos conflitantes



a estabelecerem um diálogo e, se possível, chegarem a um consenso. De fato, a utilização da mediação e da conciliação é de extrema relevância para difundir a promoção de políticas públicas de acesso à justiça na sociedade, na medida em que são meios eficientes para suprir a sobrecarga do Poder Judiciário.

Ademais, constatou-se que a mediação e a conciliação são procedimento seguros, céleres, desburocratizados e eficazes em termos de resolução de conflitos, tendo na figura do mediador ou do conciliador - terceiros imparciais - o poder para guiar as partes na solução do litígio. Evidenciou-se, ainda, que os métodos autocompositivos estão diretamente ligados ao fenômeno da desjudicialização no âmbito das atividades notariais e registrais, responsáveis por desafogar os processos junto à esfera jurisdicional.

Na sequência da pesquisa, analisou-se as principais alterações promovidas a partir da regulamentação das técnicas da mediação e da conciliação no contexto dos cartórios extrajudiciais, o que foi possível graças ao Provimento n. 67/2018 e, mais recentemente, ao Provimento n. 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça. Tais legislações, portanto, definiram as regras a serem seguidas quando da aplicação desses métodos autocompositivos em um contexto de Tabelionatos e de Registros Públicos.

Dessa forma, concluiu-se que a utilização dos procedimentos da mediação e da conciliação, a partir da regulamentação pelo Conselho Nacional de Justiça - responsável por conceder mais autonomia jurisdicional às serventias extrajudiciais -, pode ser entendida como uma política pública de acesso à justiça, contribuindo para o fenômeno da desjudicialização. Isso porque, justamente pela facilidade de aplicação e de utilização em diversas formas de litígio, a mediação e a conciliação proporcionam que qualquer indivíduo que tenha um conflito, passível de resolução por meio dessas técnicas autocompositivas, possa fazer uso delas, inclusive no âmbito notarial e registral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr.



2024.

BRASIL. **Lei n. 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). Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 16 abr. 2024.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem:** mediação, conciliação e tribunal multiportas. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book*.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. **Meios extrajudiciais de solução de conflitos:** manual dos MESC's. 2. ed. Barueri: Manole, 2022. *E-book*.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/56701>. Acesso em: 14 abr. 2024.

NOLASCO, Rita Dias *et al.* **Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público.** 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*.

PEREIRA, Mislenny Rodrigues; BORGES, Liliane de Moura. Mediação e conciliação no contexto das serventias extrajudiciais: vantagens e desafios. **Revista Extensão**, Palmas, v. 6, n. 1, p. 137-147, ago. 2022. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/extensao/article/view/6915>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SILVA, Marcelo Lessa da. A mediação no direito brasileiro e sua efetividade no âmbito das serventias extrajudiciais. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflito**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 96-113, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/1572>. Acesso em: 14 abr. 2024.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROCHA, Maria Luiza de Souza; SILVA, Rodrigo Ichikawa Claro. Atividades notariais e registrais, judicialização e acesso à justiça: o impacto da desjudicialização para a concretização dos direitos da personalidade. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 18, n. 1, p. 305-334, jan./abr. 2018. Disponível em:



<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5701>. Acesso em: 14 abr. 2014.

SPENGLER, Fabiana Marion. A autocomposição como política pública de incentivo ao direito fundamental de acesso à justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Belém, v. 5, n. 2, p. 01-16, jul./dez. 2019. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/5772>. Acesso em: 14 abr. 2024.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Fraternidade, mediação e jurisdição: (des)encontros**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. *E-book*.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação: técnicas e estágios**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017. *E-book*.