

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E  
ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

**JOSÉ QUERINO TAVARES NETO**

**ROGERIO MOLLICA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: José Querino Tavares Neto; Rogerio Mollica – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-629-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



## **XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

---

### **Apresentação**

Os artigos apresentados no Grupo de Trabalho Política Judiciária e Administração da Justiça durante o XXVII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado em Salvador-BA em junho de 2018, sob o tema geral: “Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural”, guardam entre si uma importante relação de multidisciplinaridade, sobretudo, alto grau de cientificidade reflexa, fruto, além da natureza do evento, o momento de maturidade e flexibilidade da própria natureza do Conpedi.

As discussões no interior do grupo são fruto de uma continuidade positiva, considerando que os temas e a profundidade observados, se processam para uma ruptura da análise restritiva do “os outros disseram”, típico de trabalhos bibliográficos; para diagnósticos propositivos do estado da arte, numa palavra, a crítica reverbera ao próprio Sistema de Justiça.

A irradiação das discussões passa por novas propostas que, além de não se ater a propostas descritivas, se processam numa oxigenação das temáticas centrais do GT, mergulham em novas temáticas que colocam em causa a própria concepção e estrutura de funcionamento do Sistema de Justiça e suas intersecções.

Aos nossos leitores, uma boa dose de ansiedade, ao mesmo tempo, certeza da satisfação científica.

Com os mais sinceros votos de Axé.

Salvador/BA, junho de 2018.

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG

Prof. Dr. Rogerio Mollica – UNIMAR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A  
RESOLUÇÃO 35/2007**

**THE NORMATIVE POWER OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE AND  
RESOLUTION 35/2007**

**Marcia Helena Rouxinol Fernandes <sup>1</sup>  
Miguel Dehon Rodrigues Barbosa**

**Resumo**

Resumo: O presente artigo, partindo da premissa do julgado nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. n. 12-DF, em 20/08/2008, em que declinou-se serem atos normativos primários as resoluções emanadas pelo Conselho Nacional de Justiça, visa analisar a eficácia normativa da Resolução n. 35/2007 do CNJ em matéria de gratuidade sobre os atos extrajudiciais (notariais e registrais).

**Palavras-chave:** Conselho nacional de justiça, Direito registral e notarial, Gratuidade

**Abstract/Resumen/Résumé**

Abstract/Resumen/Résumé: This article, based on the premise of the judgment in the case of the Declaratory Action of Constitutionality n. n. 12-DF, on 08/20/2008, in which the resolutions issued by the National Council of Justice were declined as primary normative acts, seeks to analyze the normative effectiveness of Resolution n. 35/2007 of the CNJ regarding a tax free policy on extrajudicial (notary and registry) acts

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** National council of justice, Notary law, Tax-free policy

---

<sup>1</sup> Aluna de Mestrado no PPGD da Universidade Veiga de Almeida; Delegatária de Registro Civil; Professora de graduação e pós graduação de Direitos Reais e Imobiliário

## 1. Notas introdutórias:

Após a chamada Reforma do Judiciário, introduzida pela Emenda Constitucional 45/2004, ainda busca-se entender o alcance e o poder do Conselho Nacional de Justiça, por ela introduzida no organismo judiciário visando assegurar a moralidade e a eficiência do Poder Judiciário e seus órgãos correlatos. Neste t3ema específico, se encontram as Serventias Notariais e Registrais, que por comando constitucional originário, por ele seriam fiscalizados. Mas a prática no último decêndio vêm se mostrando permissiva à normatização da área, sob a vênia do exercício do poder fiscalizador pelo Conselho Nacional de Justiça sobre as Serventias Notariais e Registrais, alterando mesmo o direito consolidado nas leis específicas.

Neste trabalho, pretende-se analisar a legalidade e legitimidade da norma regulamentadora expedida pelo Conselho Nacional de Justiça, para o exercício do direito a obtenção de atos notariais e registrais com isenção de emolumentos aos beneficiários da assistência judiciária, uma vez que a Resolução 35/2007 daquele órgão determinou aos delegatários a imediata recepção e acolhimento do pedido de isenção mediante simples afirmação de incapacidade financeira.

## 2. Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça, apesar de ser um órgão ínsito do Poder Judiciário, por opção do legislador constitucional, tem caráter administrativo, não sendo-lhe conferida competência para o exercício da atividade jurisdicional. Por tal motivo, permite-se em sua composição membros externos ao Poder Judiciário, sem que seja caracterizado violação ao princípio da separação dos poderes, já que este não exerce a função típica do Poder.

Para que o Conselho atinja os fins para os quais foi proposto, o constituinte derivado facultou ao mesmo a possibilidade de expedir atos regulamentares no âmbito

da sua competência, bem como adotar providências necessárias para o exato cumprimento da lei. Tais atos são dotados de força vinculante, ou seja, obrigam todos os órgãos e membros do Poder Judiciário às suas determinações, exceto o Supremo.

De acordo com o entendimento plenário do Superior Tribunal de Justiça, nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12-DF, julgada em 20/08/2008<sup>1</sup>, em que fora confirmada a constitucionalidade da Resolução 07/2005 do CNJ, as resoluções e provimentos do Conselho Nacional de Justiça são atos normativos primários, e como tal, podem inovar no ordenamento jurídico como força primária que são.

Nesta decisão, dotada de força vinculante, o conceito de legalidade é amplificado, de maneira que não só a lei introduz normas gerais, abstratas e impessoais no ordenamento jurídico, podendo também as Resoluções do Senado Federal (art. 52, VII, VIII e IX e art. 155, § 2º, V, alíneas a e b, todos da Constituição Federal); Medidas provisórias (art. 62 da Constituição Federal); Decreto — regulamento autônomo — (art. 84, VI, a da Constituição Federal); Resolução do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, II da Constituição Federal); e Regimento internos dos tribunais (art. 96, I, alínea a da Constituição Federal), introduzirem normas jurídicas gerais, abstratas e impessoais, ou noutro dizer, atos normativos primários

---

<sup>1</sup> EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18.10.05, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO NORMATIVO QUE "DISCIPLINA O EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES POR PARENTES, CÔNJUGES E COMPANHEIROS DE MAGISTRADOS E DE SERVIDORES INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Os condicionamentos impostos pela Resolução nº 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. 2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo "direção" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça. (AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 12 DISTRITO FEDERAL, julgada em 20/08/2008, acessada em 29/03/2018 em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>)

Em sendo assim, os órgãos constitucionais que foram aquinhoados com a possibilidade de editar estes instrumentos jurídicos são detentores da chamada competência para expedir atos normativos primários, atos que podem inovar no ordenamento jurídico independentemente da existência de interposto texto legal, uma vez que o fundamento de validade para edição de tais atos primários advém da própria Carta Republicana.

Dentro destas premissas, plenamente constitucional é o conteúdo da Resolução 7 do Conselho Nacional de Justiça, já que trata de ato normativo primário em consonância com seu fundamento de validade, qual seja, mais especificamente, o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, vez que, entre outros princípios, regulamenta os da impessoalidade, eficiência e moralidade administrativa.

Em outra oportunidade, decidiu o Supremo Tribunal Federal pela validade dos atos normativos primários expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça, sob o argumento de estes possuírem perfil normativo, na medida em que disciplinam, de forma genérica, abstrata e impessoal, determinado tema (ADPF nº 132/RJ e da ADI nº 4277/DF, ambas de relatoria do Min. Ayres Britto, e a decisão proferida nos autos do REsp nº 1.183.378/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão)

Diante de tal entendimento, as Resoluções e Provimentos expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça passaram a ter força de norma jurídica geral, independentemente da existência de lei em sentido estrito (emanada pelo Poder Legislativo), buscando seu fundamento de validade e eficácia diretamente no art. 37 da Constituição da República.

### 3. Gratuidade

A evolução de nossa espécie<sup>2</sup>, conforme a epopeia descrita por Yuval Noah Harari (2016) catapultou a sociedade em suas conquistas, queiram econômicas, jurídicas e tecnológicas. Por certo, estes avanços, também acarretaram conflitos, guerras, disputas territoriais, competições armamentistas; como resultante, e com a vitória, vem o amplo domínio abarcado na população derrocada e, a reconstrução do terreno conquistado para

---

<sup>2</sup> Harari, Yuval Noah. Sapiens – Uma breve História da Humanidade – 14ª Edição – Editora L&PM. 2016

fins exploratórios. Assim fora a maneira usual que os vencedores, impunham aos derrotados, fato consolidado, ao longo da história desde seus primórdios até os recentes conflitos. Um fato recente de nossa memória, foi a Segunda Guerra Mundial, que timbra esta retórica.

Nesta toada, vários pensadores empenharam-se na construção de modelos econômicos e sociais que pudessem ajustar as frestas nas “camadas tectônicas” que se deram no Pós Guerra: a título de exemplo como as reveladas com a construção do Muro de Berlim, e também a sua queda, por evidência da Perestroika e Glasnost.

No cenário arrasador que a Europa se encontrava, nos idos do final da década de 40, diversas lideranças mundiais reuniram-se para ascender práticas políticas, econômicas e jurídicas que devolvem à sociedade uma condição mínima de recuperação de sua pretérita textura de progresso, prosperidade, pujança e estabilidade governamental.

Tinha como desiderato o Plano Marshall, um aprofundamento da Doutrina Truman, conhecido oficialmente como Programa de Recuperação Europeia, que foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial.<sup>3</sup>

O estudo de João António Fernandes Pedroso, em sua Tese de Doutorado, com a orientação do Prof. Dr. Boaventura de Souza Santos<sup>4</sup>, corrobora com esta análise: no Artigo Científico: “O Acesso à Justiça em Boaventura de Sousa Santos” da pena de Vladimir Santos Vitovsky<sup>5</sup>:

[...] A 2ª Guerra Mundial é considerada marco fundamental para o acesso à justiça. No Reino Unido, em 30 de Julho de 1949 , é promulgado o *legal aid and advice act*, que criou o regime de apoio judiciário em matéria civil e penal e o aconselhamento e apoio prévio

<sup>3</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano\\_Marshall](https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall)

<sup>4</sup> <http://hdl.handle.net/10316/22583>

“Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des) construção”. Tese de Doutoramento em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

<sup>5</sup> Doutorando do Programa “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”. Centro de Estudos Sociais (CES)/Universidade de Coimbra. Juiz Federal Titular. 9a Vara Federal de Execução Fiscal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Supervisor do Centro de Atendimento Itinerante da Justiça Federal no Complexo do Alemão. E-mail: vladimirvitovsky@gmail.com



(Pedroso,2011:123). Muitos casos estavam relacionados com divórcios e também pensões da 2ª da Guerra Mundial. O *legal aid* transformou a advocacia, em advocacia pública e social (Pedroso,2011:124). Contrapondo-se aos sistemas caritativos e dentro das advocacias sociais e políticas desenvolveram-se dois modelos alternativos: a advocacia convencionada (*judicare*, na qual qualquer cidadão escolhe um advogado entre os que se escreveram numa lista para prestação de tais serviços e que será remunerado pelo Estado , segundo os preços correntes do mercado e a advocacia pública (Pedroso,2011:125). As críticas feitas são que ainda resolvam a questão das barreiras econômicas não tem efeitos sobre outros obstáculos, posto que não encoraja os profissionais que procurem ajudar as pessoas a reconhecer seus direitos e a encontrar soluções para seus problemas, isto é, não empodera. [PEDROSO, 2011 p. 125].

Finaliza o Pesquisador Lusitano, conforme prenota o Magistrado Fluminense:

Afirma que as reformas e o desenvolvimento dos sistemas de acesso ao Direito e à Justiça estão em estreita relação com a consolidação do *Welfare State*, com a efetividade dos direitos fundamentais e sociais, e com o desenvolvimento de uma democracia e uma cidadania de alta intensidade, pois a produção legislativa em favor dos necessitados é indiscutível característica do Estado Providência “(…).[PEDROSO, 2011 p. 131].

Neste passar, a ascensão da Globalização, que tem como embrião neste século, as diretrizes do Plano Marshall, proporcionou não somente uma interatividade econômica e de capital, mas também geminou a crença na Globalização social, o que, na linguagem dos Professores Vagner Rosalem e Antônio Carlos dos Santos, em seu Artigo Científico: Globalização Social: Desafio do Século XXI: uma manutenção da injustiça social<sup>6</sup>:

[...] A crítica de muitos à globalização é consequência dos rumos que ela está tomando. Embora a globalização seja um processo dinâmico em andamento, o seu avanço tem ocorrido de forma desequilibrada, gerando instabilidade política, econômica e social em várias regiões do planeta. O presente trabalho procura, de forma teórica, mostrar a falta da globalização social como um dos fatores que tem provocado desequilíbrio na dinâmica do processo de globalização. Pelo lado econômico, observa-se que a globalização ocorre de forma acelerada e já alcança os mais distantes pontos da face da Terra, ao passo que, pelo lado social, observa-se que a globalização está ausente em algumas regiões e, em outro tanto, ela ocorre de forma lenta e sem muito interesse. De nada vale os benefícios da globalização

---

<sup>6</sup> Fonte : <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/viewFile/2332/1405>

econômica se não existir a **globalização social**. Esse é o desafio do século XXI. [...].”

Por seu turno, a Gratuidade de Justiça, instrumento nascituro no movimento que nasceu em Florença, nominado Projeto Florença, tendo entre seus ícones os Professores Mauro Capelletti e Bryant Garth<sup>7</sup>, ao qual fora titulado Acesso à Justiça, tendo diversos caudatários, destaque para o Antropólogo Prof. Boaventura Santos Silva.

Se o avanço da globalização destila a pobreza social, esta consequência não é somente uma intempérie brasileira; o Prof. Mauro Capelletti, em visita ao Brasil para ministrar uma Palestra no Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul<sup>8</sup>, organizada pelo Ministério Público Estadual, cujo tema fora Acesso à Justiça, indicando a consequência que vulcaniza como lavras descritas por Dantes Alighieri, que os efeitos globalizados, para aqueles que se vitimam, não têm o abrigo seguro (e gratuito) no Poder Judiciário:

“[...] Observo que entre os problemas mais importantes, que exigem solução em todos os países, está o problema da efetividade, da igualdade de todos perante o direito e a justiça. Trata-se do problema da **pobreza legal**. A dificuldade de acesso de muitos indivíduos e grupos aos benefícios que derivam da lei e das instituições jurídicas, em particular as instituições de proteção legal, sobretudo os tribunais [...]”.

De melhor sorte, as visões dos Juristas prefalados são convergentes quanto a uma das nefastas consequências que desaguam e inundam a sociedade com suas mazelas econômicas, através do processo “civilizatório” dito globalizante. Os termos, que nos revelaram como usuais para retratar o imprescindível e inevitável alargamento do portal de acesso à justiça em sua extensão *lato sensu* e, que por vez, aterrassem as injustiças paridas pela abduzida **Globalização Social** e a indelével **Pobreza Legal**.

Entende-se, para a finalidade deste estudo, os termos empregados são polissêmicos, pois, ambos exalam o “odor de enxofre” da miséria avassaladora e da injustiça social, as quais poderiam ser aspergidas de nossa realidade socio jurídica

---

<sup>7</sup> Acesso à Justiça . Editora Sérgio Antonio Fabris Editor . Reimpressão 2015.

<sup>8</sup> Proferidas em 26 e 27 de Novembro de 1984.

pelo perfume da equidade e da total Justiça Distributiva<sup>9</sup>. Como abaixo, descreve-se por meio do Pensador Lusitano Boaventura Santos Silva.

Por assim, defenestrar ou limar os efeitos sociais que se desencontram nos parâmetros legais de Acesso à Justiça, ora, por vez da negativa da concessão da Gratuidade de Justiça, que para mim a *prima facie* é uma violação ao princípio cardeal de nossa Carta Magna: Dignidade da Pessoa Humana<sup>10</sup>, e por tanto, sua inanição súbita e perene é dever imutável do almejado Estado Providência.

Oportuno nos é também, ditar que a mensagem teleológica do Artigo 5º XXXV<sup>11</sup> da Carta da República apresenta no mesmo semitom<sup>12</sup> ao Princípio regente que encontra se no Portal de Carta Política. Ora, pavimentar os Acessos à Justiça é inexoravelmente, construir uma Nação Justa, Pluralista, Igualitária e Prodigiosa em seus Indispensáveis desígnios sociais. Registro que mencionei os Acessos porque ser inexorável que necessário se faz haver um complexo de atitudes que possam almagrar os Direitos dos gentios amargurados pela miséria, sem livre trânsito pelos corredores do Palácio da Justiça.

Como acima, pontua-se quanto a Palestra proferida pelo Prof. Mauro Cappelletti, a qual naquela ocasião, o eminente catedrático Florentino, forja *in totum* o estigma indelével das perspectivas sócio jurídicas do Projeto Florença, e seus valores para a constituição de uma sociedade pluralista e com oportunidades igualitárias, quanto ao acesso aos meios dignos, e sem obstáculos para a composição de suas demandas.

---

<sup>9</sup> A necessidade de equalizar uma igualdade material e formal, é medida de interesse global, de forma que a adoção de métodos de inclusão social, políticas públicas e ações afirmativas, auxiliam no combate as desigualdades social. A idealização de um conceito de justiça distributiva é debatida na voz do autor John Rawls no âmbito de sua Teoria da Justiça, através de pilares básicos em uma sociedade em condições iguais de desenvolvimento e critérios éticos, chamados de princípios da justiça.

<sup>10</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

<sup>11</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>12</sup> Semitom por definição é: O menor intervalo que o ouvido humano pode perceber e classificar. O semitom é classificado de duas formas. Cromático e Diatônico .

Assim se coloca o tema, uma vez que a negativa aos direitos a Gratuidade de Justiça, diante da notória hipossuficiência econômica dos cidadãos que trafegam pelas rotas da sobrevivência social.

Então, é possível sustentar que o Projeto Florença é o germe para que uma sociedade tenha empenho no cultivo de vícios políticos, para que estes possam alimentar a sociedade alcançando a robustez de seus concidadãos, por conseguinte, atribuindo o empoderamento cívico, com suas multifacetadas, próprias de uma sociedade que possa proporcionar aos seus membros condições de navegação, sem as turbulências manifesta da desigualdade social.

Neste diagrama; o Acesso à Justiça, como responde Cappelletti & Garth, que visa encontrar as razões epistemológicas, quanto aos elementos que ensejam os “pressupostos legais” que darão o êxito ao exercício do Direito a Gratuidade de Justiça, ou, se estaríamos diante de um Barema. Então, quais seriam os desígnios ou desideratos que traçaram os prodígios do conhecimento. Na conferência ministrada pelo primeiro<sup>13</sup>, já encantada, ele responde: - O que significa acesso à Justiça? Qual o significado desta fórmula?

[...] Acredito que, singelamente, pode se dizer que o acesso ao Direito e à Justiça é um aspecto fundamental do Estado social de direito, do que os alemães chamam sozialer Rechtsstaat, também, denominado de Welfare State, típico das sociedades modernas. É um fenômeno de grande importância Histórica.

O Sociólogo Ralph Dahrendorf disse recentemente que o Welfare State, se realizado – é uma tendência, não é uma realidade no mundo, constituir se à no maior progresso da História Humana. Mas afinal qual será a típica forma do Estado de Welfare, do Estado Social de Direito?

É a criação de novos direitos, os direitos sociais dos pobres, os direitos sociais dos trabalhadores, os direitos sociais das crianças e dos velhos, das mulheres, dos consumidores, do meio ambiente, etc. São Direitos muito diferentes dos direitos tradicionais, pois , exigem uma intervenção ativa , não somente uma negação, um impedimento de violação, mas exigem uma atividade para realizarem. Esta é a dificuldade dos direitos sociais: necessitam de uma atividade. O que o grande filósofo italiano do direito contemporâneo, Norberto Bobbio, chama de “Estado Promocional” Exigem uma atividade, uma

---

<sup>13</sup> Idem . ps. 7

promoção do Estado, para serem realizados. É muito fácil declarar direitos sociais, que são típicos e caracterizam o Estado Social. É fácil declara-los, mas é extremamente difícil fazê-los, incrementá-los, atuar, incrementá-los, realizá-los, torná-los efetivos. Frequentemente, a declaração dos direitos sociais não tem sido feita com seriedade. O movimento para acesso à Justiça é um movimento para a efetividade dos direitos sociais, ou seja, para a efetividade da igualdade. [...]"

Neste passo, a Sociologia alinha-se à Ciência Jurídica, vez que o Direito emana da Sociedade como é cediço; e a compreensão de suas vicissitudes, conhecer suas necessidades, estabelecer através de sua instrumentação legal, tendo como desiderato a paz social e arquitetar as devidas estruturas de uma sociedade que preze por uma Justiça equânime; são compromissos que estabelecem os sociólogos em seu nobre ofício, e também, ofertam nesta empreitada aplicativos de técnicas legislativas e gerenciais de novas estruturas organizacionais, através dos estudos acadêmicos que se espraiam pelas Academias Científicas ou pelos Centros de Pesquisas e Análises Sociais; como elemento contribuidor para que se possa mapear as agruras e indicar as soluções possíveis, por meio dos frutos destas pesquisas científicas. Penso que o papel Jurisprudencial fonte perene da ciência Jurídica, é inexoravelmente, mais uma contribuição na apresentação dos vértices pragmáticos. Assim sendo, untar estes elementos, poderemos alcançar o necessário estratagema que aplaque as longevas injustiças sociais. Tal como, os percalços a serem enfrentados para o Acesso à Justiça.

Corroborando com tal afirmação o Prof. Cavalieri<sup>14</sup> :

[...] A democratização do Direito pode ser apontada como uma das mais relevantes consequências da Escola Sociológica. Com efeito, enquanto o Direito teve origem divina apenas aos nobres, sacerdotes e altas castas sociais a ele tinham acesso. Enquanto teve por fundamento a razão, a ele tinham acesso os sábios, filósofos e juristas. O Direito foi democratizado quando passou a ter origem na sociedade. O acesso à Justiça passou, então a ser a principal finalidade; o povo passou a ter consciência dos seus direitos como aspecto da cidadania; o Direito ganhou as ruas, as praças e fez-se linguagem de todo o povo. A Escola Sociológica, como não poderia deixar de ser, é aquela que se concilia inteiramente com o conteúdo de nossa matéria, razão pela qual serve-lhe de base doutrinária.[...]

---

<sup>14</sup> \_\_\_\_\_ in: [http://www.academia.edu/5262337/Sergio\\_Cavalieri\\_Filho\\_-\\_programa\\_de\\_Sociologia\\_Jur%C3%ADdica](http://www.academia.edu/5262337/Sergio_Cavalieri_Filho_-_programa_de_Sociologia_Jur%C3%ADdica), acessado em 23/03/2018.

Buscar soluções queiram práticas ou dogmáticas<sup>15</sup>, para a efetivação plena ao Acesso à Justiça, exige um esforço hercúleo de todos os operadores e pensadores das Ciências Sociais. Uma vez que ficam subordinados para sua eficácia e efetividade ao trabalho do legislador ordinário, por que, sua existência não pode ficar somente unguida nos anais acadêmicos, sem a devida investidura no repertório legal. Se assim, não o fosse estaríamos em uma evidente prosopopeia; algo etéreo ao plano sociojurídico.

Para exemplificar os imperativos para o Acesso à Justiça, e a investidura legal que é germinada na Jurisprudência, para tanto, timbra-se com a Súmula 481 do Superior do Tribunal de Justiça: “- Faz jus ao benefício da justiça gratuita a pessoa jurídica com ou sem fins lucrativos que demonstrar sua impossibilidade de arcar com os encargos processuais” (Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, em 28/6/2012). Como exemplo capital de um assentamento doutrinário, que fora encapsulado no Egrégio Tribunal de Justiça.

Imagine-se quanto o demandante percorreu para alcançar o Direito a Gratuidade de Justiça, que sem esforço, podemos supor que lhe fora negado na gênese da propositura da demanda. Bastava, um olhar clínico social, e auscultar os autos, para que não se delimitasse o almejado Acesso à Justiça, devido às agruras econômicas.

Volver o pensamento para avistar as intempéries sociais, para compreender suas soluções, é o imperioso papel dos Magistrados, atrever se as mudanças simbolizam o mistério da lagarta no casulo, e libertar a linda borboleta tingida com as cores da equidade<sup>16</sup>.

A proposta neste trabalho é a percepção do mote utilizado pelos Julgadores ao enfrentarem as questões concernentes aos pleitos da concessão de gratuidade de Justiça. Por tanto, me justifico neste trecho, para realçar que os estudos quanto ao Acesso à Justiça, é a gênese triunfal dos desdobramentos em nossa escavação no fértil solo da

---

<sup>15</sup> *Conciliação entre dogmática e tópica*; A dogmática não consegue abranger todos os conflitos sociais porque eles estão em crescente complexidade. A solução para os conflitos jurídicos estaria no argumentar e contra-argumentar por meio de noções adequadas à obtenção de consenso a respeito da solução de determinado problema, conciliando a atitude tópica à dogmática como junção prática.

Fonte : <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=533>

<sup>16</sup> Art. 140. O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico.

Parágrafo único. O juiz só decidirá por equidade nos casos previstos em lei.

pesquisa. Entendo que este é o primeiro passo, e por que não justificá-lo, como sendo a plataforma das razões que iremos contextualizar doravante.

Nesse esteio, a Constituição Federal passou a prever, a partir de 1988 no art. 5.º, LXXIV, que *o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos*.

A exigência constitucional - insuficiência de recursos - deixa evidente que a concessão de gratuidade judiciária atinge tão somente os "necessitados" (artigo 1º da Lei nº 1.060/50).

Define o Dicionário Houaiss de língua portuguesa, 1ª edição, como necessitado "1. que ou aquele que necessita; carente, precisado. 2. que ou quem não dispõe do mínimo necessário para sobreviver; indigente; pobre; miserável." Não atinge indistintamente, portanto, aqueles cujas despesas são maiores que as receitas. Exige algo mais. A pobreza, a miserabilidade, nas acepções linguísticas e jurídicas dos termos. Justiça gratuita é medida assistencial. É o custeio, por toda a sociedade, das despesas inerentes ao litígio daquele que, dada a sua hipossuficiência econômica e a sua vulnerabilidade social, não reúne condições financeiras mínimas para defender seus alegados direitos. A renda per capita média mensal do brasileiro, no ano de 2016, foi de R\$1.226,00. A maior do Brasil foi do DF, no valor de R\$2.351,00. E a maior do Estado de São Paulo foi da cidade de São Caetano do Sul, com R\$2.043,74.<sup>17</sup>

Alie-se como elemento de convicção, que o teto que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo adota para analisar a necessidade do jurisdicionado a justificar a sua atuação é de 3 salários mínimos, ou seja, R\$2.811,00 (2017).

Os valores das custas processuais integram o orçamento do Poder Judiciário (art. 98, § 2º da CF) se prestam a custear as despesas processuais dos beneficiários da gratuidade judiciária. As custas processuais, portanto, em princípio antipáticas, também se destinam a permitir que os efetivamente necessitados tenham acesso à Justiça.

O acesso à Gratuidade da Justiça, direito fundamental que é, não pode se prestar sob os mantos da generalização e da malversação do instituto, ao fomento da judicialização irresponsável de supostos conflitos de interesse, o que impacta

---

<sup>17</sup> Fonte: IBGE-Fev/2017.

negativamente na eficiência da atuação jurisdicional, bem como na esfera de direitos da parte contrária.

Não obstante a dificuldade de se obter dados concretos sobre a correlação entre o aumento de litigiosidade e a concessão de isenção dos custos para litigar, “No que se refere às instituições informais, tanto a conduta do advogado, ao eventualmente estimular uma pretensão insustentável, como a pouca resistência da população brasileira em geral em valer-se de prerrogativas associadas à gratuidade e programas assistenciais, juntam-se para um quadro de abusividade no exercício do direito de acesso à justiça pela via da gratuidade”<sup>18</sup>

Não é diferente a situação das Serventias Extrajudiciais, pois os emolumentos pagos por uns compõem o custeio dos atos gratuitos, através de fundos específicos ou não, e a ausência de contraprestação pecuniária para a obtenção dos atos registrares e notariais, aliadas ao impedimento criado pelo Conselho Nacional de Justiça de exigir-se a comprovação da insuficiência declarada, empiricamente mostrou-se extremamente prejudicial ao desenvolvimento da atividade, que apesar de ser delegado pelo Poder Público, é prestada pela iniciativa privada e dele não aufere qualquer tipo de pagamento ou contraprestação.

É sensível, portanto, que se por um lado o benefício da assistência judiciária integral e gratuita aos necessitados é medida que se impõe em um país de tantas desigualdades, não é menos verdade que o pagamento de custas e emolumentos para a obtenção da prestação dos serviços judiciários e judiciariformes – tal como os serviços extrajudiciais - é determinante para a manutenção do sistema e para a contenção de uma irresponsável litigiosidade em massa.

Não por outro motivo que nos Estados Unidos da América – de onde o Judiciário brasileiro vêm “importando” inúmeras inovações - para se obter a gratuidade judicial há rígidos mecanismos de controle para evitar abusos, sendo comum que se conceda apenas a dispensa do pagamento adiantado das custas, as quais são cobradas ao final, e isto reduz abusos, sem negar o acesso ao Judiciário.

---

<sup>18</sup> (GALESKI JUNIOR, Irineu; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Direito e economia: uma abordagem sobre a assistência judiciária gratuita. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do Conpedi realizado em Fortaleza – CE de 09 a 12 de Junho de 2010. Disponível em: [www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3596.pdf]. Acesso em: 19.03.2018).



Já no modelo inglês, que historicamente sempre foi um dos países mais generosos da Europa quando se trata de assistência judiciária, no ano de 2012, em razão da falta de verba estatal, foi promulgada lei que cortou o orçamento destinado à assistência judiciária, que só será deferida para os casos em que a vida ou liberdade da pessoa ou de outras estiver em jogo, quando há risco de dano físico grave, perda imediata da moradia ou quando os filhos puderem ser retirados dos pais e entregues aos cuidados da assistência social, e mesmo assim, sua concessão é analisada previamente pela *Legal Services Commission*, que é uma comissão independente responsável por decidir quais casos se encaixam nas previsões legais e têm direito ao auxílio.

No modelo brasileiro, entretanto, não obstante a escassez de recursos e fundos públicos para praticamente tudo, anda-se na contramão da história para ampliar irrestritamente a concessão de assistência judiciária integral para todo aquele que se afirmar carente, sem sequer precisar comprovar seu estado de necessidade.

#### 4. ATOS NORMATIVOS PRIMÁRIOS DO CNJ

No mesmo voto na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12-DF, o Ministro Ayres Britto destacou uma peculiaridade: o Regimento internos dos tribunais (art. 96, I, alínea a da Constituição Federal) possuem natureza dúbia, porquanto podem ter natureza de atos primários, quando dispõem sobre competência e funcionamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos de cada qual deles (tribunais); e de atos secundários, quando dispuserem sobre o dever de observância das normas de processo e das garantias processuais das partes.

No mesmo entendimento, portanto, pode-se inferir que, uma vez o Conselho Nacional de Justiça ter atribuição constitucional de fiscalização do Poder Judiciário, suas Resoluções e Provimentos deterão características de norma primária quando dispuserem sobre o funcionamento e fiscalização dos órgãos jurisdicionais, e de atos secundários, quando dispuserem sobre as demais matérias que, não obstante tangenciarem interesses e garantias judiciariformes que não forem estritamente pertinentes ao funcionamento e fiscalização do Poder Judiciário.

Em outras palavras, em observância ao seu fundamento de validade constitucional, as normas emanadas pelo Conselho Nacional de Justiça se justificam

enquanto normas primárias quando possuírem pertinência temática com os princípios norteadores de sua atividade, tal qual instituídos pela Emenda Constitucional 45/2004<sup>19</sup>.

Dentro de sua competência constitucional, o Conselho Nacional de Justiça detém o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes; zelar pela autonomia do Poder Judiciário; zelar pela observância do art. 37 e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário; estudar a atuação do Poder Judiciário e propor as medidas necessárias para conferir efetividade e eficiência ao Poder Judiciário.

Portanto, dentro dos limites insertos nas matérias ventiladas no art. 103-B da Constituição, faz todo sentido que seja reconhecido ao Conselho Nacional de Justiça poder de expedir atos normativos primários, para antecipar *por meio de Resoluções, o seu juízo acerca da validade ou invalidade de uma dada situação fática*<sup>20</sup>, e que *tal postura se revela extremamente salutar e consentânea com a segurança e previsibilidade indispensáveis ao Estado Democrático de Direito, em geral, e à vida em sociedade, em particular, além de evitar, ou, pelo menos, amainar, comportamentos antiisonômicos pelos órgãos estatais.*

No entanto, afora tais limites, estaria o Conselho Nacional de Justiça exorbitando no exercício do seu poder regulador e passando a atuar como legislador? Poderia ser verificado, nos regulamentos que fogem às matérias acima, o contrabando legislativo pelo Conselho, de forma a caracterizar a usurpação da competência legislativa?

---

<sup>19</sup> Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

(...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

(...)

II receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

<sup>20</sup> Acórdão da MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.077 DISTRITO FEDERAL, da lavra do Min. Luiz Fux, julgado em 28/05/2013, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 3892757>. Acesso em 15 mar.2018.

De acordo com o julgado na ADIN 5127/DF, realizado em 15 de outubro de 2015, *Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória*<sup>21</sup>.

Em reiterados julgados, o Supremo Tribunal Federal reforça uma crítica já pacífica na doutrina contra os chamados contrabandos legislativos, o que é vedado pela Lei Complementar 95/1998 em seu artigo 7, inciso II, em matéria de medida provisória. No caso da medida provisória, em função do poder de iniciativa para a referida proposição ser uma prerrogativa do Poder Executivo, deve-se limitar o seu uso a casos excepcionais e não para legislar sobre qualquer tema.

*Mutatis mutandis*, o poder regulatório do Conselho Nacional de Justiça é excepcional, e se justifica na medida em que os assuntos tratados digam respeito às suas atribuições constitucionais, antecipando, por meio de Resoluções, o seu juízo acerca da validade ou invalidade de uma dada situação fática, ou seja, deve guardar uma pertinência temática entre a matéria tratada e sua atribuição constitucional.

Acerca da pertinência temática, sua discussão é bastante profícua em tema das emendas apresentadas às medidas provisórias. Um marco importante sobre a matéria foi o julgamento da ADI 865-MC/MA de 1994 em que o STF declarou a legitimidade de alteração do texto original da medida provisória através do emendamento. No âmbito estadual pode-se citar os seguintes julgamentos sobre a necessidade de pertinência temática das emendas: a ADI 546/DF de 1999 e ADI 4433/SC de 2010. Além destes, cita-se a ADI 1333/RS de 2014 que tratava da pertinência de emenda à projeto de lei federal. Finalmente, é importante citar o julgamento da ADI 4029/DF de 2012 que determinou a obrigação do exame prévio das medidas provisórias e suas respectivas emendas por uma Comissão Mista do Congresso Nacional.

A análise *ope iudices* da matéria regulatória do CNJ confere – ou não – a natureza de norma primária ventilada no acórdão primeiro, acima mencionado. O poder

---

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 nov. 2017.

“regulamentador” do Conselho esbarra, assim, na impossibilidade de inovar.”<sup>22</sup>. O poder do Conselho de editar atos regulamentares não significa que este tenham total liberdade para tais regulamentações. O Conselho enfrenta, pois, duas limitações: uma, *stricto sensu*, pela qual não podem expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei; e a outra, *lato sensu*, pela impossibilidade de ingerência nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Neste enfoque, apresenta clara pertinência temática os atos normativos emanados pelo Conselho Nacional de Justiça que tratem da atuação direta do Poder Judiciário, do seu controle e fiscalização, a exemplo da Resolução 7/2005, e diante de uma análise conglobante do ordenamento jurídico, pode-se inferir ser norma em sentido material a resolução do Conselho Nacional de Justiça que trata de nepotismo.

Mas qual seria a pertinência temática da Resolução n. 35/2007, no que tange ao reconhecimento do direito subjetivo à gratuidade na prática dos atos extrajudiciais de inventário, partilha, divórcio e separação consensuais, mediante mera declaração da parte? E qual a sua compatibilidade com o ditame constitucional ínsito no art. 5.º, LXXIV da Constituição Federal, que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos?

A Emenda Constitucional 45/2004, no que toca aos serviços extrajudiciais, estabelece ser da competência do Conselho Nacional de Justiça receber e conhecer das reclamações contra serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa (art. 103-B inc. III da Constituição Federal).

A pertinência temática, quanto aos serviços notariais e registrais delegados, afigura-se exclusivamente fiscalizatória, e não regulatória, o que implica na desnaturação dos atos normativos expedidos pelo do Conselho Nacional de Justiça, nestes temas, a exemplo da exceção marcada no voto do Eminentíssimo Ministro Ayres Britto, na decisão supra apontada, quando excepciona o caráter normativo do Regimento Internos dos tribunais, quando dispuserem sobre as demais matérias que, não

---

<sup>22</sup> Supremo Tribunal Federal: Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 3892757. MS 32077 MC / DF

obstante tangenciarem interesses e garantias judiciariformes, não forem estritamente pertinentes a fiscalização destas Serventias.

Portanto, visto sob o enfoque da atribuição do CNJ sobre a atividade notarial e registral, não se pode afirmar a competência regulatória deste sobre aqueles, porquanto foi-lhe reservado o exercício da atividade exclusivamente fiscalizatória, e não regulamentar, que conforme expresso no art. 236 da Constituição da República, especificamente quanto aos emolumentos, resta delegada à Lei Federal.

Também quanto a pertinência temática, entendida como *o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação*<sup>23</sup>, deve ser *entendida como a proteção específica daquele bem que é o objeto da ação civil pública ajuizada pela associação, ou com ela compatível*<sup>24</sup>. Neste entendimento, a atribuição fiscalizatória dos Serviços extrajudiciais conferida constitucionalmente ao Conselho Nacional de Justiça não justifica a regulação de matéria acerca de fixação de emolumentos, cujo texto constitucional determinou fosse feito através de lei federal, que atualmente, pode-se remeter à Lei Federal n. 13.105/2015 - lei federal em sentido formal e material - que regulamentou inteiramente a matéria sobre a gratuidade dos emolumentos extrajudiciais, na forma do dispositivo constitucional, pelo art. 98 e seguintes.

Não se olvida, ainda, que o texto do legislador constitucional originário determina expressamente que o direito a assistência judiciária integral deverá ser conferida àqueles que comprovarem a insuficiência de recursos, o que colide frontalmente com o expresso na Resolução em espeque, que dispensa a comprovação.

Neste caso, verifica-se que a Resolução 35/2007, cujo fundamento de legalidade é retirado da Constituição, com ela é ontologicamente incompatível.

Também no Código de Processo Civil, o legislador infraconstitucional dispõe que a alegação de insuficiência de recursos deduzida por pessoa natural goza de presunção de veracidade, podendo o juiz, ante a presença de elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais para sua concessão, poderá determinar à parte a comprovação do preenchimento dos referidos pressupostos.

---

<sup>23</sup> Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. 11<sup>a</sup> Ed. Atlas. 2002

<sup>24</sup> Dinamarco, Pedro Rangel. Ação Civil Pública. Saraiva. 2001.

Com isso, estaria afastada a incidência da Resolução n. 35/2007 do Conselho Nacional de Justiça, que informa ser suficiente a simples declaração dos interessados de que não possuem condições de arcar com os emolumentos, ou o órgão destinatário da norma do Conselho, qual seja, as Serventias Extrajudiciais, poderiam fazer uso da parte final do § 2º do art. 99 do Código de Processo Civil e exigir do interessado a comprovação do preenchimento dos pressupostos de insuficiência de recurso?

Utilizando-se de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, entendendo-se que a Resolução n. 35/2007 do CNJ tem caráter normativo primário e que a Lei 13.105/2015, lei em sentido formal e posterior, dispõe expressamente sobre a extensão da gratuidade sobre os atos notariais e registrais necessários ao desenvolvimento ou efetivação das decisões judiciais, pode-se afirmar a derrogação daquela norma em razão da superveniência desta, deixando, portanto, aos Notários e Registradores a faculdade do exercício das prerrogativas ínsitas no § 8º do art. 98 do Código de Processo Civil.

## 5. Conclusões

A prática do Supremo Tribunal Federal atribuiu às resoluções e provimentos da lavra do Conselho Nacional de Justiça status de ato normativo primário, conforme paradigma oriundo do voto da lavra do Ministro Ayres Britto nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12-DF.

Com isso, o órgão colegiado, estruturado com atores do Poder Judiciário e fora dele, passou a regular de forma concreta, as Serventias Extrajudiciais e o próprio Direito Notarial e Registral, desde procedimentos até a forma de ingresso, sob o discurso da amplitude irrestrita de julgamento final pelo próprio Conselho Nacional de Justiça.

Refletindo sobre a Resolução 35/2007 do CNJ, verificou-se que, não obstante a necessidade do Estado de garantir o acesso a justiça – entendido neste conceito o acesso aos meios de exercício dos direitos, pelo menos afortunados, é necessário que a normativa expedida pelo Conselho Nacional de Justiça não se aproprie dos meandros legislativos próprios e passe a fornecer, em concreto, normativas extravagantes ao poder-dever constitucional à ele conferido, de fiscalização das Serventias Extrajudiciais, uma vez que o legislador constitucional originário outorgou ao legislador ordinário

federal as normas gerais de Direito Notarial e Registral, e ao estadual, as normas sobre procedimentos das Serventias.

Concluiu-se que, adotando a tese da permissibilidade de expedição de normativa primária com base constitucional, o Conselho Nacional de Justiça poderia, legitimamente, expedir normativas genéricas de efeito concreto com escopo exclusivo à fiscalização das Serventias Extrajudiciais, em razão da necessária pertinência temática entre seu poder-dever constitucional e a matéria a ser normatizada pelo órgão, não somente em razão da delimitação constitucional, mas para que não seja caracterizado violação ao princípio da separação dos poderes, já que este não exerce a função típica do Poder.

## Metodologia

A pesquisa foi trabalhada metodologicamente com base bibliográfica, tendo como quadrante a análise das decisões judiciais em contraste com a Resolução 35/2007 do Conselho Nacional de Justiça, sob o eixo dogmático, para verificar a coerência do sistema.

## Referências

Didier Jr. Fredie. Direito Processual Civil – Tutela Jurisdicional Individual e Coletiva. Vol. I. 5ª ed. Juspodivm. Salvador. 2005

Dinamarco, Pedro Rangel. Ação Civil Pública. Saraiva. 2001.

Garcia, Emerson; Alves, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Lumen Juris. 2002

Martins Júnior, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 2ª ed. Saraiva. 2002.

Mazzilli, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. Saraiva. São Paulo. 2002.

Meirelles, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 27ª ed. Malheiros. 2004

Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. 11ª Ed. Atlas. 2002.

Nery Jr, Nelson; Andrade Nery, Rosa Maria. Código de Processo Civil Comentado. RT. 10ª ed. São Paulo