III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

CLAYTON REIS

JUVÊNCIO BORGES SILVA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente:
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

---

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Clayton Reis; José Querino Tavares Neto; Juvêncio Borges Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-354-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso. 3. Justiça. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

Apresentação

O tema do Acesso à Justiça tem como precursores os juristas Mauro Cappelletti e Bryant Garth, os quais, com muita propriedade conceituaram o que seja o Acesso à Justiça, bem como analisaram os obstáculos à sua consecução. Doravante muitos estudos têm sido empreendidos com o fito de estabelecer os contornos do Acesso à Justiça. Não raro, ainda hoje, há uma tendência em confundir o Acesso à Justiça com o Acesso ao Poder Judiciário, o que é um equívoco. Não obstante o acesso ao Poder Judiciário seja um direito do cidadão, bem como uma obrigação do Estado, o fato é que, não obstante o grande número de processos em trâmite no Poder Judiciário, mormente após a promulgação da Constituição de 1988, o fato é que deste aumento do número de processos não é possível deduzir que tenha se ampliado o acesso à justiça, e isto pelas razões já elencadas pelos autores supracitados, bem como por outras razões próprias do sistema de justiça brasileiro, que vão desde a longa duração do processo, dos custos financeiros, dentre outros, que acabam por favorecer os mais abastados em detrimento dos mais pobres. Portanto, o acesso à justiça precisa ser compreendido levando-se em conta o contexto histórico, social, político e econômico, além de, no presente momento, considerar-se também o fenômeno da pandemia da covid-19, que impactou principalmente a parcela da população composta pelos mais vulneráveis. A pandemia da covid-19 escancarou as desigualdades existentes no país, mostrando que estamos longe de práticas verdadeiramente isonômicas, inclusive no âmbito do sistema de justiça, o que tem sido observado por inúmeros autores e pesquisas. Como bem observa Boaventura de Sousa Santos, existe a sociedade civil estranha, composta pelas pessoas da classe média, a sociedade civil incivil, composta dos que vivem à margem da sociedade, e a sociedade propriamente civil, composta pelos detentores do poder econômico. Ou como bem observa Milton Santos, existe o cidadão e o subcidadão. Assim, quando se discute a política judiciária, a gestão e administração da justiça no Brasil, mister se faz que seja realizada uma análise crítica do sistema de justiça, considerando a sua disfuncionalidade, e buscando caminhos que de fato possam proporcionar, de fato, o acesso à justiça, caminhos estes que, necessariamente, precisam desbordar do Poder Judiciário, como é o caso da conciliação, da mediação, da arbitragem, dentre outras formas de resolução de conflitos que facilitem o acesso à justiça a todas as pessoas, de forma que tenham seus conflitos resolvidos de forma célere e eficaz. Neste diapasão, os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho em questão

contribuem significativamente para o aprofundamento desta discussão, abrindo caminhos para uma reflexão séria sobre o tema, na busca de uma melhor compressão sobre esta temática.

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE

José Renato Nalini
Patricia Gasperini Faria Saliba

Resumo

Propõe-se neste artigo analisar a Administração da Justiça, partindo da premissa que as instituições ligadas ao Sistema Justiça devem funcionar coordenadamente. Nesse sentido, considerando o método dedutivo, são estudados aspectos ligados às disfuncionalidades que comprometem a celeridade e a eficiência da prestação jurisdicional. Na sequência, são feitas considerações sobre a necessidade de mudanças quanto ao tratamento conferido à litigiosidade no Brasil. Por fim, destaca-se o protagonismo das delegações extrajudiciais, conquanto particulares que atuam em colaboração com o Estado na prestação do serviço público de notas e registros e que contribuem para o alcance da eficiência em todo o Sistema Justiça.

Palavras-chave: Administração da justiça, Princípio da eficiência, Sistema justiça, Delegações extrajudiciais

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the Administration of Justice based on the premise that institutions linked to the Justice System must work in a coordinated manner. By applying a deductive method, we studied aspects related to dysfunctionalities compromising the speed and efficiency of jurisdictional provision. Subsequently, we considered the need for changes in the treatment of litigiousness in Brazil. We concluded that the role of extrajudicial delegations stands out. However, we found that private individuals who collaborate with the State in the provision of public notary services and records contribute to the achievement of further efficiency throughout the Justice System.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administration of justice, Principle of efficiency, Justice system, Extrajudicial registry offices

1. INTRODUÇÃO

O estudo desenvolve-se a partir da perscrutação realizada dentro da linha de pesquisa Justiça e o Paradigma da Eficiência, desenvolvida no Programa de Mestrado da Universidade Nove de Julho. Tem como objetivo situar o conceito de eficiência dentro do contexto da administração da Justiça, considerando todos aqueles que fazem parte do Sistema Justiça.

Nesse panorama, são analisados fatores que contribuem para a morosidade da Justiça e com isso comprometem a sua eficiência. Também são abordadas as inovações trazidas pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e pelo Código de Processo Civil de 2015.

A necessidade de mudança quanto ao tratamento conferido à litigiosidade é realidade que não se pode negar. A ideia de solução negociada de conflitos, se comparada ao modelo norte americano, ainda é incipiente. Naquela grande Democracia, são múltiplas as possibilidades de composição consensual das controvérsias, enquanto no Brasil ainda vigora certa timidez. Fala-se em conciliação e mediação, enquanto a arbitragem já era conhecida e considerada estratégia acolhida pelo Judiciário.

A cultura baseada na beligerância jurídica é estigma que durante muito tempo foi cultivado pelos brasileiros. Há quem considere o excessivo demandismo como termômetro democrático, fruto da Constituição de 1988, que foi aquela que mais acreditou no Poder Judiciário. Não é o nosso pensamento. Uma República que já chegou a ter mais de cem milhões de processos só pode estar enferma.

Contar com novas alternativas de composição pacífica de conflitos, sem prejuízo dos mecanismos já existentes na normatividade pátria e que contribuem efetivamente para a desjudicialização, é ponto crucial para a pacificação social e interessa para a retomada do desenvolvimento nacional.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo destacar o protagonismo das delegações extrajudiciais, grandes aliadas nessa tarefa, pois prestam relevantes serviços aos cidadãos e ajudam a desatravancar o Poder judiciário.

Os números apresentados ao longo do trabalho revelam que esses particulares, em sua atuação colaborativa com o Estado, contribuem sobremaneira para o aperfeiçoamento da eficiência no Sistema Justiça e ajudam a promover o desenvolvimento econômico e social do país.

2. O SISTEMA JUSTIÇA

Uma sociedade politicamente organizada necessita de ordem, justiça e paz. Sendo o Estado de Direito a personificação de tal estrutura, constitui-se por uma ordem coercitiva expressada por meio do Direito (KELSEN, 2000, p.273). A ordem jurídica é formada por normas que regem a conduta da sociedade, e, quando não merecem espontânea observância, estipulam uma coerção. Ao Judiciário incumbe fazer incidir a vontade concreta da lei, a qualquer demanda submetida à sua apreciação.

Quanto maior a complexidade da sociedade, também o será a dificuldade de se definir o que vem a ser o bem comum ou a vida digna. Uma formação heterogênea, com iníqua desigualdade entre as pessoas, gera uma pluralidade de situações que surgem num universo diversificado de valores.

A ordem jurídica, entendida como um sistema de regras (KELSEN, 2000, p.05), está intimamente ligada ao funcionamento da Justiça. No ensinamento de Hans Kelsen (2000, p.08) "Justiça é a felicidade social", felicidade, esta, no sentido coletivo, entendida como a satisfação de certas necessidades básicas, tais como alimentação, saúde, moradia, porque é inevitável que em algum momento a felicidade de um indivíduo entre em conflito com a de outro.

Nessa conexão, o Poder Judiciário é indispensável para a pacificação das relações sociais. Aos juízes de direito, que atuam em nome do Estado, é atribuída a tarefa de julgar, e, salvo algumas raríssimas exceções, não podem se negar a fazê-lo.

Hodiernamente, o grande desafio da nacionalidade é racionalizar a administração da Justiça. Por "sistema de Justiça", entende-se um conglomerado de mecanismos e instituições, quais o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia, a Polícia, a Administração Penitenciária e o corpo das delegações extrajudiciais, os antigos cartórios. Todos esses entes, ainda que de maneira diversa, concretizam o justo. O que significa dizer que solucionam questões conflituosas e pacificam o convívio social.

Sustenta Joaquim Falcão (2007, p. 29-30), que o próprio conceito de justiça foi apropriado pelo direito positivo, pela ascensão do Estado e da lei, como forma de sacramentar a teoria do monismo jurídico. Construiu-se a premissa maior baseada na cultura jurídica que, além de alimentar o legalismo formalista, não enxergava qualquer perspectiva de se fazer justiça fora da administração judicial, ou seja, só se poderia chamar de Justiça, aquela advinda do Estado, sem a mínima participação dos maiores interessados, que são as próprias partes.

A bem da verdade, esse cenário revela uma cidadania culturalmente tutelada e dependente da chancela estatal e que vai precisar de algum tempo para conseguir educar-se, até atingir um estágio de se considerar capacitada a resolver seus próprios conflitos.

Muito se indaga a respeito do aparente paradoxo que parece existir entre a Lei e a Justiça, os profissionais e as partes, o Estado e a Sociedade, os limites dos Poderes da República, os que têm acesso à Justiça e aqueles que realmente necessitam dela e que, lamentavelmente, dela continuam excluídos.

O Sistema Justiça vem enfrentando muitos entraves. O Poder Judiciário, ao lado do Legislativo e do Executivo, integra os Poderes da República e todos devem conviver harmonicamente, cada qual dentro dos seus limites e atribuições, sob pena de se comprometer a democracia.

Nesse sentido, observa-se que a democracia representativa também está em crise. O povo não se sente mais representado e tal sensação repercute diretamente nos índices de satisfação dos brasileiros com o funcionamento da democracia. O Estado assenhoreou-se de tantas tarefas, que se tornou incapaz de satisfazê-las todas. O Estado do bem-estar social está debilitado, falhou e não consegue mais atender às crescentes demandas da sociedade.

Há muitas incongruências no Brasil que não chegam a ser enfrentadas pelo sistema Justiça. Uma delas é a sub-representação dos estados-membros do sudeste, com restrição no número de deputados federais de suas populações, enquanto se privilegia as dos estados-membros menores.

Outro exemplo está no sistema eleitoral proporcional: a depender do quociente eleitoral atingido, quem recebeu votação inferior aos mais sufragados, pode ter sua cadeira garantida no Legislativo, em detrimento de candidato com mais votos. Não se consegue escolher o candidato, mas elege-se quem o partido quer. Algo que pode lembrar uma violência, afinal, como bem observado por Pascal, “a força é a rainha do mundo, não a opinião” (1994, p. 54).

A perversão da Democracia Representativa exacerba as ideologias, pulverizadas por quase quarenta partidos. Estes servem para empolgar o poder e os candidatos deixam os rituais à margem e ressuscitam o padrão *amigo/inimigo*, de Carl Schmit (2015). Empobrece-se o debate eleitoral e debilita-se a já combalida democracia tupiniquim.

Nesse sentido, oportunos os ensinamentos de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, professores de Harvard:

> Duas normas se destacam como fundamentais para o funcionamento de uma democracia: tolerância mútua, que diz respeito à aceitação quanto aos direitos de existir, competir pelo poder e governar enquanto os rivais estiverem jogando pelas

> regras institucionais e a reserva institucional, que significa autocontrole paciente, comedimento e tolerância (LEVITSKY, 2018, p. 104-107).

Esse panorama gera o processo que muitos denominam *ativismo judicial*, mas que trata da necessidade de intervir em questões polêmicas, para as quais o Parlamento não produziu as normas aplicáveis.

Na dinâmica que movimenta os três poderes institucionais da República, muita vez é colocada em xeque a boa intenção das decisões dos magistrados, que, ao decidirem, esbarram em outras esferas de atribuição. Ainda que não pretendidas, tais consequências causam ruído na comunidade, pois além do jurídico, alcançam o espaço político ou econômico. Avultam as críticas e propõem aos doutos um dos maiores desafios hermenêuticos do direito no século XXI.

A discussão sobre a criatividade judiciária é objeto da atenção de Mauro Cappelletti (1999 p.31), que se utiliza da expressão de Morton G. White (1949) "a revolta do formalismo". Assim se designa o fenômeno detectado no fim do século XIX em vários países do Ocidente, com a disseminação da ideia de que "o juiz somente declara o direito de maneira não criativa, apenas com os instrumentos da lógica dedutiva, sem envolver a sua valoração pessoal" (CAPPELLETTI, p. 1999, p. 32-33), restou superada pelas profundas mutações da sociedade.

Em abono, François Rigaux complementa:

> Os juízes sempre fizeram aquilo que os vemos mais claramente praticar hoje. Ocorre que o seu papel ganhou mais amplitude e os métodos de interpretação ficaram mais maleáveis em consequência de evoluções sociais que nem o legislador e nem o poder judiciário puderam dominar e aos quais tiveram, tanto um como o outro, de se adaptar (RIGAUX, 2000, p.342).

O reconhecimento de novos direitos pela Constituição Cidadã de 1988 resultou numa atuação mais destacada do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que se discutem os limites da prestação jurisdicional desempenhada pelos juízes.

Assim, a judicialização da política e ativismo judicial são dois temas em voga quando o assunto é o Judiciário. Fazer valer a concretização dos direitos fundamentais, insculpidos no pacto fundante, tem sido um grande desafio do Poder Judiciário, sobretudo porque "numa democracia estável, o direito ocupa um papel central na organização da engenharia institucional, ao definir as condições mínimas para o funcionamento do sistema político" (STRECK, 2016, p. 723).

O Brasil ainda é o país que mais recorre ao Poder judiciário, independentemente da dimensão da questão. O ano de 2019 encerrou com 77,1 milhões de processos em tramitação,

todos a aguardar solução definitiva (CNJ, 2020). Num universo de 1.280.831 advogados (OAB, 2021, n.p), não faltam causídicos dispostos a patrocinar demandas.

A inegável constatação é a de que o único consenso aparente, nesta República de dissensos, é o gosto pela beligerância judicial. Prática que exacerba o uso de uma estrutura estatal que tem crescido exponencialmente.

Não é essa a melhor solução. O descompasso entre o que se pleiteia, a tempo e modo, e a resposta outorgada pelo Estado-Juiz, tem como resultado certa frustração. O juiz sempre desagrada metade dos interessados, porque decide um conflito entre pelo menos duas partes. A que perder, não gostará da decisão. Já a parte vencedora, nem sempre alcança todo o seu desiderato e também ficará insatisfeita (MARTINS, 2019, p.01).

Um país de iletrados, com uma das mais iníquas repartições de renda, não possui uma cultura de observância espontânea das normas legais. Até porque as leis já não são a relação necessária que se extrai da natureza das coisas. São respostas fluidas, ambíguas e pontuais para questões singulares, de interesse das bancadas temáticas que transformaram o Parlamento brasileiro numa espécie de novo feudalismo. O interesse em jogo é o dos segmentos que propiciaram a eleição, nem sempre – ou quase nunca – pertinentes ao bem comum.

Num contexto assim, o Sistema Justiça não pode se resumir ao Poder Judiciário. É preciso considerar o conjunto de órgãos que formam a estrutura deste Poder, o que já se enfatizou acima, tais como: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Polícia, as Procuradorias, a Advocacia, as Delegações extrajudiciais, a Administração Penitenciária e até a Segurança Pública. Vale dizer, é um complexo de atividades estatais que devem se empenhar para garantir a ordem, a segurança jurídica e a defesa de direitos e interesses que estejam em situação de vulnerabilidade (NALINI, 2019, p.16). As arenas são interligadas, por isso todas as funcionalidades desempenhadas por essas instituições fazem parte da estrutura que movimenta o Sistema Justiça.

2.1 Os números da Justiça

Segundo o último relatório do Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo encerrou o ano de 2019 com 11.814.621 processos de execuções fiscais estaduais pendentes, representando 64% em relação ao total de processos em tramitação no 1º grau (CNJ, 2020, p. 157-158). Assim, a partir da análise dos referidos números, nota-se que as demandas estatais representam mais da metade do fluxo de processos, dado que por si só evidencia a disfuncionalidade do Sistema Justiça.

Um dos motivos que explicam esse distúrbio é o fato que por muito tempo perdurou na "República da falta de consenso" a equivocada ideia de que o processo judicial é o meio mais adequado para solucionar conflitos entre os homens. Tal assertiva, no entanto, caiu por terra na medida em que o próprio excesso de burocracia verificado nos processos judiciais, com suas quatro instâncias[1], foi o maior alerta para toda a comunidade jurídica que aos poucos desperta para a necessidade de se buscar novas formas de solução de conflitos.

A almejada eficiência da administração pública, princípio constitucional inserido no artigo 37 do pacto fundante, resta comprometida e falha a cada dia. Lamenta-se, mas a realidade empírica mostra, em números, que a solução negociada de conflitos fica bem aquém da resolução emanada da prestação jurisdicional. A justiça burocratizada ainda prevalece e sua morosidade é vista com entusiasmo por quem descumpre as obrigações legais. Pois a Justiça passa a servir mais aos interesses do infrator, do que do lesado. O tempo que aquele que se recusou a cumprir seus deveres obtém na Justiça, não conseguiria no mercado, nas instituições financeiras, nos Bancos ou com qualquer outro credor.

Em 2019, 12,5% dos julgados foram por meio de sentenças homologatórias de acordo, índice que aponta para redução pelo terceiro ano consecutivo. Na fase de execução, as sentenças homologatórias de acordo corresponderam a 6,1% do total de sentenças, e na fase de conhecimento, a 19,6%. Embora o Código de Processo Civil de 2015, que entrou em vigor em março de 2016, tenha tornado obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, em três anos o número de sentenças homologatórias de acordo cresceu somente 5,6% (CNJ, 2020, p.71).

Diante dessa perspectiva, é importante fomentar alternativas para a reconstrução de um sistema Justiça mais aberto, minimizando pretensões monopolistas do Judiciário. Na clara dicção de Joaquim Falcão (2007, p.35), o futuro da administração da Justiça no Brasil deverá ser plural se se pretende uma justiça mais ágil e eficaz.

A participação popular na administração da justiça é a forma mais eficiente e democrática para resolver os conflitos. Em aprofundando estudo elaborado por José Renato Nalini (2018, p.59-65), as ADR'S- *Alternative Dispute Resolution*[2], muito difundidas nos Estados Unidos, são estratégias que têm como objetivo minimizar o desgaste dos conflitos vividos na seara judicial, conduzindo as partes à resolução de disputas a partir de um método mais eficiente e econômico, alcançando bons resultados.

---

[1] Após a 1ª Instância nos juízos *a quo*, segue a 2ª Instância nos Tribunais locais, depois a 3ª no STJ. Como o STF não se limita a apreciar causas verdadeiramente constitucionais acaba se convertendo numa 4ª Instância.

[2]ADR é sigla de "*Alternative Dispute Resolution*". Agora já se utiliza também no Brasil a sigla MASC – Métodos Adequados de Solução de Conflitos.

Além da mediação e da arbitragem, que são métodos de composição de conflitos já conhecidos no Brasil, o direito anglo-saxão se utiliza de modelos que vão do menos formal (negociação, conciliação, facilitação, mediação, méd-arb, arbitragem) aos mais formais (procedimentos determinados por tribunal, híbridos e julgamento por tribunal convencional). Ainda que tais arquétipos não se encaixem *ipsis litteris* na estruturação normativa brasileira, vale considerar a possibilidade de combinação entre os referidos institutos, de sorte que possam ser aproveitados como alternativas de soluções consensuais.

Nessa linha, deve ser destacado o importante protagonismo das serventias extrajudiciais na seara da desjudicialização. Como exemplo, cita-se a competência dos Cartórios de Protesto como mecanismo auxiliar na cobrança de valores representados em títulos de crédito e outros documentos de dívida qualificados como títulos executivos judiciais ou extrajudiciais (CGJ, 1989, Cap. XV, Item 20). Alguns exemplos práticos facilitam a compreensão: a) protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas (CGJ, 1989, Cap. XV, Item 21); b) protesto de decisão judicial transitada em julgado (CGJ, 1989, Cap. XV, Item 20.3); c) protesto do crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício (CGJ, 1989, Cap. XV, Item 20.7); d) protesto da sentença que condene ao pagamento de prestação alimentícia ou de decisão interlocutória que fixe alimentos (CGJ, 1989, Cap. XV, Item 20.5).

A Lei n. 11.441, de 4 de janeiro de 2007, que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais pelos cartórios de notas, também foi uma importante inovação que tem se mostrado eficiente para diminuir demandas judiciais.

Referidos procedimentos realizados pelas delegações extrajudiciais garantem a segurança jurídica e a eficácia das relações estabelecidas e, no caso do protesto de títulos, impulsiona o devedor a pagar suas dívidas de forma mais célere, sendo todas essas práticas exemplos de sucesso que desatravancam o Poder Judiciário.

3. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A aspiração a uma Justiça eficiente e célere, fez com que o constituinte derivado incluísse no artigo 5º, o inciso LXXVIII, que assegura a razoável duração do processo e os meios que garantam a sua celeridade. Fruto da Emenda Constitucional 45/2004, que implementou a *Reforma do Judiciário,* consagra o princípio da celeridade processual.

O princípio da eficiência, previsto no artigo 37, caput, do pacto fundante, está intimamente ligado ao princípio da celeridade processual, tendo em vista que o objetivo é

garantir a efetiva prestação jurisdicional em tempo razoável. Entretanto, ainda não há exatidão sobre o que deva ser esse prazo razoável. Paulo Hoffman (2005, n.p), por exemplo, sugere que o melhor critério é a análise mediante o caso concreto.

A reforma do Poder Judiciário por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, bem como a edição do Código de Processo Civil de 2015,são marcos de inegável significância para a eficiência da Justiça brasileira.

A eficiência pode ser considerada sob duas vertentes: quanto à administração judiciária, ou seja, fora do mérito da relação jurídica processual; e quanto aos processos judiciais, considerando-se os atos propriamente ditos do processo.

Procurando atender a primeira vertente, foi criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, instituição com atribuição administrativa pertencente ao Poder Judiciário que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, notadamente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, e que desenvolve políticas judiciárias que proporcionem a efetividade de todo o sistema Justiça.

Sob o viés processual, deve se enaltecer as novidades trazidas tanto com o instituto da repercussão geral, no âmbito do recurso extraordinário (art.102, § 3º, da Constituição Federal e 1.035 parágrafos, do Código de Processo Civil de 2015), como com o julgamento de causas repetitivas (art.928, do Código de Processo Civil de 2015), perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, pois foram inovações prescritivas de suma importância para a atividade jurisdicional, tendo em vista que possibilitaram a criação de precedentes qualificados/vinculantes, ferramentas essenciais para a formação de um sistema normativo mais seguro, estável, eficiente e isonômico[3].

Sem prejuízo, sabe-se que o excesso de formalismo e a morosidade instalada ao longo da história do Poder Judiciário revelam a necessidade de uma organização política judiciária ativa, bem como de um Sistema Justiça que possa manter-se satisfatório diante das vicissitudes que ordenam novas exigências na era que inaugura a 4ª Revolução Industrial.

Vladimir Passos de Freitas (s.d, p.79), com muita propriedade, identifica os fatores que causam a disfuncionalidade da administração da Justiça. São eles: a) ausência do tema relacionado à administração da Justiça como parte da grade curricular, tanto das faculdades de direito como das escolas da magistratura; b) poucos estudos voltados à administração da

[3] Nesse sentido, confira-se os artigos 6º e 8º do CPC, cujas prescrições são as seguintes: Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Justiça, à exceção da figura do juiz e da história do direito; c) mudança na administração dos Tribunais a cada 2 anos, onde os sucessivos projetos vão se substituindo sem que haja planejamento estratégico, resultando em prejuízo aos serviços.

Dentro desse rol, oportuno incluir o grande número de atribuições administrativas hoje abarcadas pelos juízes. Gerir o cartório judicial com servidores que atuam acima dos limites de sua capacidade de produção, exige conhecimento e presteza em termos de gestão, requisito ausente dos concursos de Ingresso à Magistratura.

As atividades atípicas do magistrado retiram-lhe uma parte do tempo que poderia ser dedicada à sua atividade fim, que é o dever de julgar.

Nessa retórica, é essencial esclarecer qual o conceito exato de eficiência na esfera jurisdicional.

3.1 Eficiência na prestação jurisdicional

O conceito de eficiência não é genuinamente jurídico. Marco Antonio dos Santos Rodrigues e José Roberto Sotero de Mello Porto (2018, p.02) ensinam que a definição foi importada de outras ciências, como a econômica e a administrativa, para só depois adquirir uma nova roupagem consentânea com o Direito. Nesse compasso, a primeira relação interdisciplinar deu-se com a Administração, reverberando o sentido de se fazer de maneira correta o que é correto ser feito, como numa relação entre meio e fim.

No mundo jurídico, a eficiência alcançou maior destaque a partir da passagem do Estado burocrático para o gerencial. Nessa sucessão, a postura estatal eminentemente fiscalizatória passou a desempenhar papel regulatório, focado na eficiência e na verificação de objetivos e finalidades a serem alcançadas, como numa prestação de contas, o que os americanos chamam de *accountability*[4].

Nota-se a evolução do conceito de eficiência quando se constata que a noção de qualidade do serviço limitava-se à análise da capacidade de obtenção do máximo de produtividade em uma atividade com o dispêndio do mínimo esforço possível. Essa ideia incipiente foi se modificando com o tempo e com isso surgiram novos paradigmas que serviram de vetor para a eficiência, de tal sorte que, na atualidade, o conceito pode ser considerado tanto quanto à soma da eficácia (sentido *lato sensu*), que é a capacidade de gerar efeitos e resultados, como também quanto à soma de vários fatores que otimizam o resultado

[4]Accountability significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

pretendido (eficiência *stricto sensu)*. Ainda, há outra forma de exprimir a eficiência, que é relacionando-a com a concretização de direitos, como ferramenta para torná-los mais efetivos (RODRIGUES; PORTO, 2018, p.03).

Alexandre de Moraes, num sentido mais amplo, adverte que:

> Não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, inclusive em relação à prestação jurisdicional [...](MORAES, 2008, p. 371).

Em termos processuais, a eficiência é exigência que deriva do postulado do devido processo legal, pois não seria razoável considerar devido um processo que não atingiu a eficiência delineada em vários dispositivos do Código de Processo Civil de 2015, tais como: as soluções consensuais do conflito (artigo 3º e parágrafos), a duração razoável do processo (artigos 4º e 6º), o Princípio da Cooperação (artigo 6º) e o Princípio do Contraditório Participativo (artigos 7º, 9º e 10).

O artigo 190, caput, do Código de Processo Civil de 2015, é novidade bem-vinda que permite aliar a cooperação entre os envolvidos no processo e o autorregramento da vontade, sempre balizada pelo juiz, possibilitando que negócios atípicos sejam celebrados.

Além disso, o código trata da eficiência em dispositivos específicos e não simplesmente como um mandamento geral a ser observado. O artigo 139 do referido diploma, nos seus respectivos incisos, evidencia a flexibilização da rigidez processual para alcançar a efetividade de forma célere, eficiente.

O inciso VI, do Código de Processo Civil de 2015, permite a mitigação da observância dos prazos processuais pelo juiz, bem como a alteração quanto à ordem de produção dos meios de prova; a duração razoável do processo, presente na eficiência quantitativa (art. 139, inciso II); o prestígio à autocomposição (art.139, inciso V); várias medidas para garantir a efetividade do direito reconhecido (art. 139, inciso IV); a instrumentalidade no saneamento de vícios formais, ainda que estruturais do processo (art.139, inciso IX); o incentivo constante à proximidade com as partes (art.139, inciso VIII); bem como a notificação de legitimados para a propositura de ações coletivas (art. 139, inciso X).

Na parte recursal, o artigo 932, parágrafo único, do Código de Processo Civil de 2015, autoriza a superação de vícios formais em sede recursal, evitando extinções desnecessárias de processos.

A eficiência também é mandamento geral. Além de transitar em todos os graus de jurisdição, deve ser observada por todos os envolvidos no processo, refletindo o espírito de

cooperação que permeia a jurisdição processual. Mas não é só, por ser norma constitucional, o Princípio da eficiência tem largo alcance. É vetor para todas as leis, atos normativos e condutas emanadas do Poder Público, além de abarcar as instituições que, embora tenham natureza jurídica privada, prestam serviços públicos, conforme será demonstrado no tópico seguinte.

3.2A contribuição das delegações extrajudiciais para a eficiência do Sistema Justiça

As delegações extrajudiciais se encaixam no formato de gestão estatal indireta, mas com uma sensível especificidade que as torna *sui generis* e as diferencia de outros particulares que atuam em colaboração com a administração pública (tais como as concessões e permissões), que é o fato de ser a atividade de notas e registros delegada a uma pessoa natural, e não jurídica (MELLO, 2007, p. 242), mediante aprovação em concurso de provas e títulos.

Os ofícios prestam serviços de natureza pública e dividem-se em 6 (seis) modalidades: Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), Registro de Imóveis (RI), Tabelionato de Notas (TN), Tabelionato de Protesto (TP), Registro de títulos e documentos (RTD), Registro Civil das Pessoas Jurídicas (RCPJ). Inegavelmente, são grandes aliadas ao Poder Público, notadamente quando se refere à missão de garantir Segurança Jurídica entre as relações estabelecidas dentro da comunidade.

Conforme leciona José Renato Nalini, "o caráter privado de exploração fez com que esses serviços se tornassem eficientes, adotassem as tecnologias disponíveis e andassem anos luz à frente do judiciário ao qual se vinculam por essa relação *sui generis*" (NALINI, 2020, n.p).

Sem representar qualquer custo ao Estado, os Ofícios extrajudiciais em geral desenvolvem atividades de suma importância para a concretização dos direitos fundamentais e contribuem para a desburocratização de procedimentos que passam a ser resolvidos extrajudicialmente. Essa é uma das vertentes da eficiência – máximo de produtividade, baixo custo e serviço de qualidade.

Dentre as várias modalidades referidas, o Registro Civil das Pessoas Naturais é a mais democrática das instituições. Está presente nos momentos mais importantes da vida de qualquer pessoa, conquanto todos nascem, muitos se casam, e, inevitavelmente, todos um dia morrem.

No entanto, como bem observado por José Renato Nalini:

> Paradoxalmente, aquilo que todos necessitam, é o setor menos prestigiado pelo Sistema Justiça, notadamente pelo onipotente CNJ – o Conselho Nacional de Justiça". Pródigo em editar normas, em legislar, em exigir planilhas, em impor

> ritualismos, o CNJ não cuidou, até o momento, de reparar a grande injustiça praticada contra o Registro Civil das Pessoas Naturais (NALINI, 2020, n.p).

O autor se refere ao fato de que o Estado não tem qualquer despesa para manter os serviços prestados pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais, os quais mantêm às suas expensas toda a estrutura necessária para atender aos usuários e destes recebem o pagamento pela prestação dos serviços realizados (emolumentos).

Sob a justificativa estatal da necessidade de assistência social, registradores civis devem conceder gratuidade quanto aos registros de nascimento e óbito, bem como da primeira certidão, a qualquer pessoa, independente da sua condição financeira (BRASIL, Lei n° 9.534/1997). Muitas celebrações matrimoniais também são realizadas gratuitamente, sem que o Estado esteja obrigado a subsidiar tais atos.

No Relatório Cartório em Números (ANOREG, 2020, p.06), fruto de recente estudo realizado pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil- ANOREG/BR - consta que o Brasil possui 13.440 cartórios distribuídos por 5.570 municípios e que 80% da totalidade da receita bruta é comprometida com repasses a órgãos e despesas de funcionamento, usufruindo o Estado, ainda, do trabalho de fiscalização de tributos exercido por notários e registradores, de forma gratuita, tendo representado, só no ano de 2020, a quantia de R$73 bilhões, destinados a promover o desenvolvimento social e econômico do país (ANOREG, 2020, p. 10).

O referido relatório ainda informa que, em pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, em dezembro de 2015, foi constatado que os Cartórios foram considerados como a mais confiável das instituições existentes no país, dentre todas as demais avaliadas, de natureza tanto pública quanto privada (ANOREG, 2020, p.04).

A partir do Provimento n. 88, de 1º de outubro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, que tem como objetivo o combate à corrupção, lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo, notários e registradores comunicaram o total de 784.067 atos ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), órgão pertencente ao Ministério da Economia (ANOREG, 2020, p.08).

No que se refere à cidadania, o Brasil atingiu a marca histórica de sub-registro no ano do nascimento ou até o fim do terceiro mês do ano seguinte, com o índice de 1%, de acordo com o estudo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em novembro de 2015 (ANOREG, 2020, p.18).

4. CONCLUSÃO

Analisar a administração da Justiça implica em perscrutar vários fatores que permeiam não só aspectos administrativos, mas também legislativos, políticos, institucionais, econômicos e sociais, concernentes ao tema. Como a engrenagem de uma máquina, nada funciona bem isoladamente. É preciso sincronia e harmonia entre as instituições e os Poderes da República.

O Sistema Justiça é composto por várias instituições, como um conjunto de órgãos que formam a sua estrutura de um complexo conglomerado, tais como: o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Polícia, as Procuradorias, a Advocacia, as Delegações extrajudiciais, a Administração Penitenciária e até a Segurança Pública.

Partindo-se dessa premissa, a administração da Justiça pode ser considerada tanto no aspecto que diz respeito à administração política e administrativa, quanto no que se refere à prestação jurisdicional.

Identificam-se várias disfuncionalidades na administração do Sistema Justiça, que vão desde a cultura jurídica beligerante dos brasileiros, passando pela ausência de implementação legislativa que possibilite a solução negociada de conflitos e, sobretudo, a conscientização dos profissionais do direito de que o melhor a ser feito é não judicializar. Ainda se mencione o grande volume de atribuições administrativas impostas aos juízes, a necessidade do aprendizado sobre gestão nas faculdades de Direito e escolas da magistratura. Não existe uma política pública estatal direcionada a disseminar as vantagens do acordo, solução muito mais legítima e muito mais ética do que a produzida no âmbito judicial. Pois nas composições consensuais de controvérsia as partes de fato participam da discussão, podem entender ao menos uma parcela das razões do adverso. Quando sobrevém a solução, sabem que contribuíram para esse desfecho. Enquanto na esfera do Judiciário, embora chamadas de "sujeitos processuais", são, na verdade, *objetos da vontade soberana do Estado-Juiz*.

Mesmo assim, indubitavelmente, deve-se reconhecer que houve avanços. A Emenda Constitucional n. 45/2004 e o Código de Processo Civil de 2015 foram marcos de inegável significância para a eficiência do Sistema Justiça.

Nesse contexto de inovações e busca pela celeridade e eficiência, as delegações extrajudiciais são protagonistas ativos que vêm demonstrando, desde a Constituição Federal de 1988, o crescente comprometimento com a excelência na prestação dos seus serviços, de forma a garantir a Segurança Jurídica tão necessária a um Estado Democrático de Direito.

Ainda falta muito para que o Brasil possa ostentar a condição de República em que os conflitos merecem solução negociada, muito mais adequada à obtenção da paz social, do que as intermináveis discussões no Poder Judiciário, cuja estrutura sofisticada dispõe de quatro instâncias e de múltiplas possibilidades de reapreciação do mesmo tema, ante um sistema recursal complicado e caótico.

Investir nas modalidades de composição consensual de conflitos já utilizadas em outros países e adaptadas ao Brasil, assim como a criação de outras estratégias análogas, é tarefa de que podem se desincumbir as delegações do foro extrajudicial, pois já têm desenvoltura para adotar práticas da iniciativa privada, o que lhes é natural, na feliz concepção do constituinte de 1988, ao formatar seus préstimos a partir do artigo 236 da Carta Cidadã.

5. BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG). **Relatório Cartórios em Números**. 2˚ ed. Brasília: ANOREG. 2020. Disponível em:

BRASIL. **Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997.**Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm. Acesso em 10 jan. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Editor: S.A. Fabris, 1993/ Reimpressão, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em:https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA (CGJ). **Normas de Serviço- Cartórios Extrajudiciais**. Provimento 58/59, Tomo II, 1989. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/ConhecaTJSP/NormasExtrajudiciais/NSCGJTomoIITachado.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

FALCÃO, Joaquim. O futuro é Plural: Administração de Justiça no Brasil. **Revista USP,** São Paulo, n.74, jun./ago. 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de. Artigo: **A Eficiência na Administração da Justiça**. *Online.* [s.l]:Associação dos Juízes Federais do Brasil, [2006?]. Disponível em: https://www.ajufergs.org.br/arquivos-revista/3/aeficincianaadministraodajustia.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

HOFFMAN, Paulo.O direito à razoável duração do processo e a experiência italiana. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n.782, 24 ago, 2005. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/7179. Acesso em 21 jan. 2021.

https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cartórios-em-Números-2-edição-2020.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEVITSKY, Steven. DANIEL, Ziblatt. **Como as democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar, 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. CHALITA, Gabriel. NALINI, José Renato (Org.). **Consequencialismo no Poder Judiciário**. Indaiatuba. São Paulo: Editora Foco, 2019.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.242.

MORAES, Alexandre de. Consumidor e direito à prestação jurisdicional eficiente e célere. In: ROCHA; Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; PELUG, Samantha Ribeiro Meyer (Orgs.) **Lições de Direito Constitucional – estudos em homenagem ao Professor Jorge Miranda**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

NALINI, José Renato. **Justiça: Uma Questão de Educação**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

NALINI, José Renato. O Judiciário, A Eficiência e os Alternative Dispute Resolution (ADR). **Revista Direito e Liberdade** (RDL) ESMARN. v. 20, n. 1, p. 55-66, jan./abr. 2018, p.59-65.

NALINI, José Renato. **Registro Civil precisa de mais atenção**. São Paulo: Jornal Estadão publicado em 26 jun. 2020. https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/registro-civil-precisa-de-mais-atencao/

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Quadro de Advogados**. Disponível em: https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados. Acesso em 25 jan. 2021.

PASCAL, Blaise. **Pensamentos sobre a Política: três discursos sobre a condição dos poderosos**.Textos escolhidos e apresentados por André Comte-Sponville. Tradução Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

RIGAUX, François. **A lei dos Juízes**. Tradução Edmir Missio. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos; PORTO, José Roberto de Mello. Princípio da Eficiência Processual e o Direito à boa Jurisdição. **Revista de Processo**. Thompson Reuters. v.275, p. 89-117, 2018.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político**. Edições 70: Lisboa, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a Judicialização da Política: A difícil concretização do Direito Fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. Espaço Jurídico*:* **Journal of Law**. V.17, n.3, 2016.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Rev. Sociol. Polit.** vol. 21 n. 45. Curitiba, mar. 2013.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Rev. Sociol. Polit**. v. 21 n. 45. Curitiba, mar 2013.

WHITE, Morton Gabriel. Social Thought in America: **The Revolt Against Formalism**. New York: The Viking Press, 1949.