
A justiça preventiva no Estado de Direito contemporâneo: o papel das serventias extrajudiciais na experiência comparada Brasil-Portugal

Ricardo Henrique Alvarenga Cunha

Dissertação de Mestrado em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Políticas
Janeiro de 2026

Dissertação apresentada à Universidade Portucalense Infante D. Henrique para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Bárbara Manuela Carvalho de Magalhães no ano de 2026.

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.



Atribuição
CC BY

Declaração de Honra

Declaro, por minha honra, que o presente trabalho académico foi elaborado por mim próprio e confirmo que não recorri à prática de plágio, nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados, em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração. Mais declaro que conheço e que respeito o Regulamento Pedagógico da Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

Declaração de autorização de depósito no repositório institucional

Declaro, para os devidos efeitos, que concedo gratuitamente à Universidade Portucalense Infante D. Henrique, para além da livre utilização do título e do resumo por mim disponibilizados, autorização para arquivar e tornar acessível aos interessados, nomeadamente através do seu Repositório Institucional, o trabalho supra identificado, de acordo com o seguinte estatuto (assinalar apenas uma opção):

- Disponibilização imediata do texto integral para acesso mundial.
- Disponibilização do texto integral após um período de embargo de
 - 1 ano
 - 2 anos
 - 3 anos, após o qual autorizo o seu acesso mundial.
- Disponibilização apenas da informação bibliográfica do trabalho (autor, título e resumo).

Mais declaro que a subscrição da presente declaração não implica a renúncia à titularidade dos direitos de autor, os quais são pertença do subscritor desta declaração, nem ao direito de usar a obra em trabalhos futuros.

Reconhecimento do uso de tecnologias e ferramentas de Inteligência Artificial (IA) generativa, softwares e outras ferramentas de apoio

Não foram utilizados no presente trabalho quaisquer conteúdos gerados por tecnologias de IA. Reconheço a utilização do Office365 (Microsoft, <https://www.office.com>) para a escrita do texto.

Agradecimentos

À minha família pelo amor, dedicação e apoio contínuo na elaboração desta dissertação.

À professora Doutora Bárbara Manuela Carvalho de Magalhães, pelos inúmeros debates a respeito do tema do trabalho, instigando-me a encontrar novos questionamentos.

Aos colegas e mestres da Universidade Portucalense pelo incentivo que conduziram à conclusão do mestrado.

Epígrafe

“Só veneramos uma justiça que eleve o homem e seja a condensação de interesse benévolo que os outros homens têm por ele; só é justa a lei que lhe dá a possibilidade de se tornar melhor.”

Sete Cartas a um Jovem Filósofo, Agostinho da Silva

Resumo

A presente dissertação, intitulada “*A justiça preventiva no Estado de Direito contemporâneo: o papel das serventias extrajudiciais na experiência comparada Brasil-Portugal*”, analisa a justiça preventiva e o papel dos serviços extrajudiciais no Brasil, em diálogo comparado com a experiência portuguesa, no contexto da crise da justiça estatal e da crescente judicialização das relações sociais. O tema insere-se no debate contemporâneo sobre a necessidade de reconfiguração do sistema de justiça, com superação da centralidade exclusiva do processo judicial.

O objetivo do trabalho é demonstrar que a justiça preventiva constitui eixo estruturante de um sistema de justiça moderno, apto a atuar no momento pré-conflitual, promovendo segurança jurídica, estabilidade das relações privadas e pacificação social, especialmente no âmbito do Direito Civil. A metodologia adotada é qualitativa, baseada em análise bibliográfica, doutrinária e normativa, aliada ao estudo comparado de experiências de desjudicialização no Brasil e em Portugal.

Os resultados indicam que o Brasil desenvolveu um modelo mais integrado de justiça preventiva por meio das serventias extrajudiciais, enquanto Portugal adotou soluções mais fragmentadas. Conclui-se que a justiça preventiva deve ser concebida como política de Estado, centrada na pessoa e orientada à prevenção de conflitos.

Palavras-chave

Justiça Preventiva; Acesso à Justiça; Desjudicialização; Serviços Extrajudiciais; Direito Civil.

Abstract

This paper, entitled "*Preventive Justice in the Contemporary Rule of Law: the Role of Extrajudicial Services in the Comparative Experience of Brazil and Portugal*", analyses preventive justice and the role of extrajudicial services in Brazil, in comparative dialogue with the Portuguese experience, within the context of the crisis of state justice and the increasing judicialization of social relations. The topic is part of the contemporary debate on the need to reconfigure justice systems, overcoming the exclusive centrality of judicial proceedings.

The study aims to demonstrate that preventive justice constitutes a structuring axis of a modern justice system, capable of acting at a pre-conflict stage, promoting legal certainty, stability of private relations and social pacification, particularly within the field of Civil Law. The methodology adopted is qualitative, based on bibliographical, doctrinal and normative analysis, combined with a comparative study of dejudicialization experiences in Brazil and Portugal.

The results indicate that Brazil has developed a more integrated model of preventive justice through extrajudicial services, while Portugal has adopted more fragmented solutions. It is concluded that preventive justice should be conceived as a State policy, centred on individuals and oriented towards conflict prevention.

Keywords

Preventive Justice; Access to Justice; Dejudicialization; Extrajudicial Services; Civil Law.

Índice

INTRODUÇÃO	1
1. A CRISE DO MODELO JURISDICIONAL E A EMERGÊNCIA DA JUSTIÇA PREVENTIVA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	6
1.1. O crescimento do Poder Judiciário e a judicialização da vida civil	6
1.2. Causas estruturais da judicialização excessiva	14
1.3. As consequências da judicialização na vida civil	17
1.4. Do acesso ao Judiciário ao acesso à justiça	19
1.5. Justiça preventiva e Direito Civil como <i>locus</i> natural	24
1.6. Instrumentos de justiça preventiva	27
1.7. Conclusões parciais	30
2. AS SERVIENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL COMO INSTRUMENTOS DE JUSTIÇA PREVENTIVA NO DIREITO CIVIL	32
2.1. Regime constitucional das serventias extrajudiciais	32
2.2. Novas funções das serventias extrajudiciais na sociedade contemporânea	37
2.3. Justiça preventiva, desjudicialização e Direito Civil	41
2.4. Experiências brasileiras consolidadas de desjudicialização no âmbito das serventias extrajudiciais	48
2.5. Limites, críticas e desafios do modelo brasileiro	52
2.6. Conclusões parciais	56
3. A JUSTIÇA PREVENTIVA E A DESJUDICIALIZAÇÃO NO SISTEMA JURÍDICO PORTUGUÊS	58
3.1. O sistema de justiça português sob o prisma preventivo	58
3.2. O notariado e os registos em Portugal	61
3.3. Os Julgados de Paz como instrumento de justiça preventiva	64
3.4. Experiência portuguesa consolidada: os agentes de execução	68
3.5. Justiça preventiva em Portugal: práticas, críticas e limites do modelo português	73
3.6. Conclusões parciais	78
4. DIÁLOGO COMPARADO BRASIL–PORTUGAL E PERSPETIVAS DE APERFEIÇOAMENTO	80
4.1. Justiça preventiva como eixo estruturante do direito comparado	80
4.2. Contributos recíprocos entre Brasil e Portugal	83
4.3. Efetividade da justiça preventiva nos dois sistemas	86
4.4. Propostas para um modelo integrado de justiça preventiva	89

4.5. Conclusões parciais	94
CONCLUSÃO GERAL	96
REFERÊNCIAS	99
DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS	103

Introdução

A intensificação da litigiosidade nas sociedades contemporâneas tem vindo a evidenciar, de forma cada vez mais clara, os limites estruturais de um modelo de justiça predominantemente centrado na atuação jurisdicional do Estado. A crescente complexidade das relações sociais, económicas e jurídicas, associada à ampliação do catálogo de direitos fundamentais e ao fortalecimento da tutela jurisdicional como resposta institucional preferencial aos conflitos, contribuiu para a consolidação de um sistema no qual o Poder Judiciário passou a ocupar posição central na regulação da vida civil. Essa centralidade, contudo, não se traduziu necessariamente em maior efetividade da justiça, antes revelando disfunções relevantes no modo como os conflitos são prevenidos, geridos e resolvidos.¹

No contexto brasileiro, esse fenómeno manifesta-se de forma particularmente intensa. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário atravessou um processo contínuo de expansão institucional, acompanhado pelo crescimento expressivo do número de demandas submetidas à sua apreciação. A ampliação da estrutura judiciária, com a criação de novos tribunais, varas especializadas e sucessivos mecanismos processuais de acesso, consolidou um modelo de justiça fortemente dependente da intervenção jurisdicional estatal. Nesse cenário, o processo judicial converteu-se na via ordinária — e, em muitos casos, praticamente exclusiva — de resolução de conflitos inerentes à vida civil, mesmo quando estes poderiam ser evitados ou solucionados de forma mais adequada em instâncias prévias ou extrajudiciais.²

Esse quadro evidencia uma contradição estrutural do sistema: quanto mais se investe na expansão da justiça reativa, maior se torna a sua utilização, sem que isso resulte, necessariamente, em maior qualidade, tempestividade ou adequação da tutela jurisdicional. A resposta estatal ao aumento da litigiosidade tem-se concentrado, predominantemente, na ampliação do aparelho judicial, sem o correspondente fortalecimento de mecanismos preventivos de regulação das relações jurídicas. Como já advertia Mauro Cappelletti, o acesso formal aos tribunais não se confunde com o acesso efetivo à justiça, sobretudo quando o sistema se revela incapaz de oferecer respostas céleres, proporcionais e socialmente satisfatórias.³

A judicialização da vida civil, nesse sentido, não se limita ao crescimento quantitativo de processos, mas traduz uma transformação mais profunda da cultura jurídica contemporânea. Questões inerentes às relações privadas — como consumo, família, propriedade, contratos e responsabilidade civil — passaram a ser sistematicamente deslocadas para a esfera judicial, reforçando a percepção social de que apenas a decisão jurisdicional é capaz de conferir legitimidade, eficácia e definitividade às pretensões jurídicas. O Judiciário assume, assim, uma função central de correção tardia de conflitos

¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2025*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025.

² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 41. ISBN 9788524913242

³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 48. ISBN 8588278294

previsíveis, muitas vezes decorrentes de falhas estruturais na organização das próprias relações civis e económicas.

Boaventura de Sousa Santos analisa esse fenómeno como expressão de uma crise mais ampla do Estado contemporâneo, no qual o Judiciário passa a desempenhar funções compensatórias de políticas públicas insuficientes ou inexistentes. Para o autor, a judicialização excessiva não representa o fortalecimento da cidadania, mas antes a sua fragilização, ao transferir para o processo judicial a responsabilidade por conflitos que deveriam ser prevenidos ou solucionados no plano das relações sociais e institucionais.⁴ O Judiciário transforma-se, assim, num espaço de gestão tardia de conflitos, progressivamente sobrecarregado e estruturalmente incapaz de responder às expectativas que ele próprio passou a gerar.

No Brasil, esse processo foi agravado por comportamentos estratégicos de grandes litigantes, especialmente empresas que atuam em mercados massificados, as quais passaram a incorporar a judicialização como componente regular da sua gestão de riscos. Em vez de resolverem preventivamente as insatisfações de consumidores e usuários, tais agentes optam por postergar a solução até que sejam compelidos por decisão judicial, externalizando para o Estado os custos do conflito. Essa prática contribui para a saturação do sistema de justiça e para a perpetuação de um modelo de litigância que tende a beneficiar os economicamente mais fortes, em detrimento dos cidadãos comuns.⁵

As consequências desse modelo refletem-se diretamente na vida civil e na experiência concreta da cidadania. A dependência quase absoluta da tutela jurisdicional estatal para a satisfação de direitos básicos contribui para a formação de uma cidadania fragilizada, na qual o exercício efetivo de direitos depende da persistência, dos recursos económicos e da capacidade de suportar a morosidade e os custos do processo judicial. Como observa José Renato Nalini, a justiça tardia converte-se, não raras vezes, em injustiça, corroendo a confiança social no sistema e produzindo um sentimento generalizado de frustração e descrédito em relação às instituições judiciais.⁶

Além disso, a judicialização excessiva enfraquece a autonomia privada e reduz o espaço da responsabilidade individual e coletiva na gestão dos conflitos. A lógica adversarial do processo judicial, concebida como um verdadeiro campo de disputa, tende a estimular a escalada do conflito e a dificultar soluções cooperativas ou preventivas. O processo passa a ser visto como arena de confronto, e não como instrumento de pacificação social, comprometendo a sua função instrumental e, paradoxalmente, gerando novos conflitos a partir daqueles que se propunha a resolver.

Diante desse cenário, impõe-se a necessidade de repensar o próprio conceito de sistema de justiça. A justiça não pode ser compreendida exclusivamente como atividade

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 41. ISBN 9788524913242

⁵ DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. *As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal*. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/181.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.

⁶ NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 65. ISBN 8520363172

jurisdicional, mas como um conjunto integrado de instituições, mecanismos e políticas públicas orientados à realização dos direitos, à pacificação social e à promoção da segurança jurídica. Essa visão sistêmica, defendida por Santiago Pereira Campos, permite superar uma visão reducionista do Judiciário como centro exclusivo da justiça e legítima a atuação coordenada de diferentes instâncias na prevenção e na resolução dos conflitos.⁷

É nessa conjuntura que se afirma a noção de justiça preventiva, entendida como um paradigma orientado à antecipação dos conflitos, à qualificação das relações jurídicas e à redução da necessidade de intervenção estatal posterior. A justiça preventiva não se apresenta como alternativa ou substituta da jurisdição estatal, mas como elemento integrante de um sistema plural e articulado de justiça, no qual diferentes instituições desempenham funções complementares, segundo critérios de adequação, especialização e eficiência. O seu fundamento não reside na crise do Judiciário, mas na qualidade da resposta jurídica oferecida à sociedade.

A desjudicialização, nesse enquadramento, não deve ser compreendida como fuga à jurisdição nem como forma de privatização indevida da justiça. Trata-se de uma redistribuição funcional de competências no interior do sistema de justiça, destinada a assegurar maior adequação entre o meio utilizado e a natureza do conflito. Como sublinha Guilherme Figueiredo, a desjudicialização constitui um caminho próprio e complementar, e não alternativo ou concorrente ao Judiciário, devendo ser legitimada pelas qualidades que o novo modelo é capaz de oferecer — como celeridade, informalidade, baixo custo, adequação e efetividade — e não pelo simples argumento de desafogar os tribunais.⁸

Nesse processo de reorganização institucional, o Direito Civil assume papel central. Enquanto ramo jurídico vocacionado à disciplina das relações quotidianas, da autonomia privada, da responsabilidade e da confiança, o Direito Civil configura-se como o locus natural da justiça preventiva, por permitir a atuação antecipada das instituições jurídicas na formação, execução e extinção das relações jurídicas. A prevenção de litígios, nesse âmbito, não se limita à redução estatística de processos, mas visa promover a estabilidade das expectativas legítimas das partes, a previsibilidade das relações jurídicas e a pacificação social.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 desempenhou papel decisivo na consolidação de um modelo institucional apto a materializar a justiça preventiva no âmbito do Direito Civil. Ao consagrar os serviços notariais e de registro como funções públicas exercidas em caráter privado, por delegação do Estado e sob fiscalização do Poder Judiciário (artigo 236.^o), a Constituição criou as bases para o desenvolvimento de um sistema extrajudicial qualificado, orientado à promoção da segurança jurídica e à prevenção de conflitos.

⁷ CAMPOS, Santiago Pereira. Abordagem sistêmica da justiça civil a partir do direito processual e das políticas públicas. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, Brasil. Ano 19. Volume 26. Número 1. jan.- abr. 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/88856>. Acesso em: 10 dez. 2025. ISSN 1982-7636

⁸ FIGUEIREDO, Guilherme. *Desjudicialização e sistema de justiça*. Lisboa: Almedina, 2019, p. 167. ISBN 9789724078861

As serventias extrajudiciais brasileiras, ao longo de mais de três décadas, afirmaram-se como um caso institucional de sucesso, no qual a desjudicialização encontrou um espaço capaz de oferecer segurança jurídica, celeridade e eficiência, sem afastamento do controle estatal. Dotadas de fé pública, exercidas por profissionais tecnicamente qualificados e submetidas a rigorosa fiscalização judicial, tais instituições passaram a desempenhar funções que transcendem a mera formalização de atos, atuando de forma preventiva, orientadora e qualificadora das relações jurídicas civis.

A experiência brasileira demonstra que a redistribuição funcional de competências, quando assente em bases institucionais sólidas, não implica perda de garantias nem privatização da justiça, mas constitui forma qualificada de organização do sistema jurídico. Ademais, revela potencial ainda não plenamente explorado para ampliar a atuação preventiva, contribuindo de modo mais consistente para a redução da litigiosidade e para o fortalecimento da autonomia privada responsável. Em vista disso, as serventias extrajudiciais brasileiras apresentam-se, inclusive, como referência comparativa relevante para outros ordenamentos jurídicos.

No plano comparado, o ordenamento jurídico português oferece experiências igualmente relevantes no domínio da justiça preventiva e da reorganização institucional da justiça. A consagração constitucional dos Julgados de Paz (artigo 209.º da Constituição da República Portuguesa), a atuação dos notários e conservadores e a institucionalização dos agentes de execução evidenciam um modelo no qual a redistribuição de competências se faz de forma integrada, mantendo-se o controle jurisdicional e as garantias fundamentais. A análise crítica dessas experiências permite identificar boas práticas, mas também limites decorrentes da reprodução de formalismos processuais próprios do modelo judicial no âmbito extrajudicial.

A análise comparada entre Brasil e Portugal, portanto, não se propõe à transposição acrítica de modelos, mas ao diálogo institucional orientado pela adequação contextual, pela qualidade das respostas jurídicas e pela construção de um sistema integrado de justiça preventiva. Esse horizonte comparado constitui o norte das propostas de aperfeiçoamento a serem desenvolvidas no presente trabalho, especialmente no âmbito do Capítulo 4.

Diante desse enquadramento, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a justiça preventiva e os serviços extrajudiciais no Brasil e em Portugal, à luz do Direito Civil, avaliando o papel dessas instituições na prevenção de conflitos, na promoção da segurança jurídica e na racionalização da intervenção jurisdicional no contexto do Estado de Direito contemporâneo.

Como objetivos específicos, pretende-se: (i) analisar as causas e as consequências da judicialização excessiva da vida civil, com especial atenção ao contexto brasileiro e aos seus impactos na autonomia privada, na cidadania e na efetividade da justiça; (ii) delimitar o conceito de justiça preventiva e o seu enquadramento no Estado de Direito contemporâneo; (iii) examinar o regime jurídico e a atuação das serventias extrajudiciais brasileiras como instrumentos de justiça preventiva; (iv) analisar a experiência portuguesa

dos notários e conservadores, dos Julgados de Paz e dos agentes de execução sob a ótica da prevenção de conflitos; e (v) realizar um estudo comparado entre os ordenamentos jurídico brasileiro e português, identificando contributos recíprocos e limites à transposição de modelos.

A metodologia adotada assenta numa abordagem jurídico-dogmática, de natureza qualitativa, com recurso à pesquisa bibliográfica e documental. Utilizam-se os métodos dedutivo e comparativo, mediante a análise da doutrina nacional e estrangeira, da legislação constitucional e infraconstitucional e de documentos institucionais relevantes, especialmente nos domínios do Direito Civil, do Direito Processual Civil e do Direito Constitucional.

O trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos. O Capítulo 1 analisa a crise do modelo jurisdicional tradicional, as causas e consequências da judicialização excessiva da vida civil e a emergência da justiça preventiva, com especial atenção ao Direito Civil como locus natural da prevenção de conflitos. O Capítulo 2 examina o regime jurídico das serventias extrajudiciais no Brasil e a sua atuação como instrumentos de justiça preventiva. O Capítulo 3 dedica-se à análise da experiência portuguesa em justiça preventiva, com destaque para os notários e conservadores, Julgados de Paz e os agentes de execução. O Capítulo 4 apresenta o estudo comparado entre Brasil e Portugal, identificando convergências, divergências e perspetivas de aperfeiçoamento institucional. Ao final, a Conclusão sintetiza os principais resultados da investigação e aponta possíveis caminhos para o fortalecimento da justiça preventiva no contexto contemporâneo.

1. A CRISE DO MODELO JURISDICIONAL E A EMERGÊNCIA DA JUSTIÇA PREVENTIVA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

O presente capítulo tem por objetivo examinar criticamente e estruturalmente o modelo jurisdicional tradicional à luz das transformações contemporâneas do sistema de justiça, com especial atenção às causas e consequências da judicialização excessiva da vida civil no contexto brasileiro. Parte-se da premissa de que a centralidade progressivamente assumida pelo Poder Judiciário nas últimas décadas, embora vinculada à expansão de direitos e à democratização do acesso formal à jurisdição, não se traduziu automaticamente em maior efetividade da justiça, antes revelando disfunções estruturais que impactam a cidadania, a autonomia privada e a legitimidade institucional da própria jurisdição estatal.

Busca-se demonstrar que a expansão contínua da justiça reativa, centrada predominantemente na resposta jurisdicional ao conflito já instaurado, produziu efeitos ambíguos. Se, por um lado, ampliou o acesso formal aos tribunais, por outro contribuiu para a sobrecarga do Judiciário, para a naturalização da litigância como comportamento social e para a consolidação de um modelo em que o processo judicial se converteu em via ordinária de resolução de controvérsias civis. Esse fenômeno repercute tanto no plano institucional — com saturação e perda de efetividade da prestação jurisdicional — quanto na vida quotidiana dos cidadãos, reforçando desigualdades no acesso à justiça e enfraquecendo mecanismos sociais e jurídicos de prevenção de conflitos.

Nesse cenário, o capítulo propõe uma reflexão teórica orientada à superação da identificação automática entre acesso ao Judiciário e acesso à justiça, defendendo a necessidade de reorganização do sistema jurídico a partir de uma visão preventiva. Sustenta-se que a justiça preventiva constitui elemento estruturante dessa reorganização e que o Direito Civil se apresenta como o seu locus natural, por disciplinar as relações jurídicas fundamentais da vida social e permitir a atuação institucional no plano pré-conflitual. A partir desse enquadramento, o capítulo desenvolve uma análise progressiva das causas e consequências da judicialização, do conceito material de acesso à justiça, da centralidade da pessoa no sistema jurídico e dos instrumentos de justiça preventiva, estabelecendo as bases teóricas necessárias para o exame, nos capítulos seguintes, das experiências institucionais concretas de prevenção de conflitos.

1.1. O crescimento do Poder Judiciário e a judicialização da vida civil

O crescimento do Poder Judiciário brasileiro nas últimas décadas constitui um dos fenômenos mais relevantes — e paradoxais — da história recente da justiça no Brasil. À medida que se ampliou a estrutura judiciária, com o incremento do número de tribunais, magistrados, servidores, unidades judiciárias e instrumentos processuais, verificou-se também uma expansão persistente da litigiosidade, em especial no domínio do Direito Civil (consumo, família, contratos, propriedade e responsabilidade civil). O resultado é um

cenário em que a jurisdição estatal, em vez de operar como instância residual e excecional, passou a desempenhar função central e rotineira na regulação da vida social e económica.⁹

A compreensão desse fenómeno exige ir além da leitura meramente quantitativa — embora os dados sejam eloquentes — para reconhecer que está em causa uma transformação cultural e institucional: a consolidação de uma racionalidade de resolução de conflitos ancorada na ideia de que “fazer justiça” equivale, por definição, a “judicializar”. Em termos sociopolíticos, trata-se de um deslocamento sistemático de conflitos previsíveis e recorrentes, próprios das relações privadas, para o espaço jurisdicional, com prejuízo de soluções preventivas, autocompositivas e de mecanismos institucionais adequados à natureza de cada controvérsia.

Boaventura de Sousa Santos identifica o fortalecimento do Judiciário como resposta compensatória do Estado contemporâneo diante da insuficiência de outras políticas públicas e da fragilidade de instâncias sociais e institucionais de regulação. Nessa concepção, a judicialização excessiva não traduz o fortalecimento da cidadania, mas uma cidadania fragilizada: os sujeitos tornam-se dependentes do Estado-juiz para obter prestações que, em sistemas mais equilibrados, seriam asseguradas por mecanismos preventivos, por serviços públicos eficientes, por regulação administrativa eficaz e por estruturas de composição social de conflitos.¹⁰

O incentivo estrutural à judicialização, aliado à expansão contínua da máquina judiciária, contribui para a consolidação de uma cultura de dependência do Estado-juiz, na qual os cidadãos passam a recorrer ao processo judicial como via ordinária de resolução de problemas que poderiam ser prevenidos ou solucionados de forma mais adequada. A autor João José Custódio da Silveira¹¹ destaca que sistemas excessivamente centrados no litígio tendem a afastar parcelas significativas da população do acesso efetivo à justiça, seja por barreiras económicas, seja pelo desgaste emocional e pela complexidade procedimental. Essa dinâmica contribui para a formação de uma justiça seletiva, na qual apenas aqueles capazes de suportar os custos do processo conseguem fazer valer seus direitos, reforçando desigualdades sociais e jurídicas

Essa centralidade do Judiciário é reforçada por um círculo de retroalimentação institucional: a expansão da oferta jurisdicional tende a aumentar a procura por decisões judiciais, e o aumento dessa procura, por sua vez, justifica novas expansões. Numa lógica de “oferta que cria demanda”, o Judiciário passa a atrair para si conflitos que poderiam ser resolvidos com maior adequação e menor custo social fora do processo judicial. A consequência é um sistema progressivamente mais congestionado, com perda de efetividade e com

⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2025*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025.

¹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 58. ISBN 9788524913242

¹¹ SILVEIRA, João José Custódio Da. *Justiça preventiva - um novo paradigma para a redução da litigiosidade e da judicialização*. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2024, p. 461. ISBN 9788553062058

desigualdades no acesso material à justiça, sobretudo para os cidadãos que não dispõem de tempo, recursos e capacidade de suportar a morosidade do litígio.¹²

Os relatórios periódicos do Conselho Nacional de Justiça evidenciam a dimensão estrutural do Poder Judiciário brasileiro e a persistência de elevadas taxas de congestionamento. O Judiciário opera com um aparato humano e financeiro significativo, mas continua a conviver com acervos processuais massivos e com a dificuldade de oferecer resposta tempestiva para o volume de litigância que recebe.¹³ Esse dado é essencial porque evidencia que o problema não se resume a uma carência pontual de recursos: há uma questão de desenho institucional e de racionalidade de funcionamento do sistema de justiça.

Estudos apontam sobre os obstáculos para que o sistema de justiça atue com excelência e cumpra seu papel primordial de pacificação social. A doutrina aponta os seguintes elementos para a crise do Judiciário: a) a sobrecarga dos Tribunais; b) morosidade dos processos; c) alto custo; d) burocratização; e) complicação procedimental; f) a mentalidade dos juízes, que deixam de fazer uso dos poderes que lhes são inerentes; g) falta de informação e orientação dos envolvidos no conflito; h) as deficiências do patrocínio gratuito; e i) a escassez de recursos humanos e materiais.¹⁴

Ao mesmo tempo, a ampliação de mecanismos de acesso — incluindo estruturas de assistência jurídica e a própria expansão de órgãos e unidades judiciárias — produziu um efeito ambivalente. Por um lado, fortaleceu o acesso formal; por outro, contribuiu para consolidar a percepção de que a decisão judicial constitui a via “normal” de validação de pretensões jurídicas. O sistema passa a operar como se a pacificação social dependesse, em escala crescente, do pronunciamento estatal, deslocando para o juiz a responsabilidade por conflitos derivados de relações privadas que poderiam ser melhor reguladas por mecanismos de prevenção, por incentivos corretos e por instituições extrajudiciais capazes de qualificar juridicamente condutas e expectativas.¹⁵

Essa dinâmica aproxima-se do diagnóstico de Mauro Cappelletti e Bryant Garth ao distinguir acesso formal ao Judiciário e acesso efetivo à justiça. A ampliação de portas de entrada não garante, por si só, prestação jurisdicional adequada, especialmente quando o sistema se torna incapaz de oferecer respostas em tempo razoável e com custo social suportável.¹⁶

A judicialização da vida civil não consiste apenas no aumento numérico de ações, mas numa mudança cultural na forma como o conflito é compreendido e processado socialmente. Questões de consumo massificado, conflitos familiares, inadimplemento contratual, disputas possessórias e pretensões de responsabilidade civil passam a ser

¹² CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 76.

¹³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2025*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025

¹⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. Conciliação e juizados de pequenas causas. In: *Novas tendências do direito processual de acordo com a Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 217.

¹⁵ NALINI, *op. cit.*, p.56.

¹⁶ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 90.

convertidos em litígios judiciais com naturalidade, reforçando a ideia de que apenas a sentença (ou decisão judicial) confere legitimidade e definitividade às relações jurídicas. A jurisdição estatal torna-se, assim, um mecanismo de “correção tardia” de conflitos previsíveis, frequentemente derivados de falhas estruturais na regulação e na responsabilização dos agentes nas relações privadas.¹⁷

A consequência desse deslocamento institucional é dupla. Primeiro, a sobrecarga do Judiciário compromete a sua capacidade de tratar, com profundidade e celeridade, casos complexos e estruturalmente relevantes. Segundo, a transformação do processo num instrumento ordinário — quase automático — de gestão de relações sociais cria uma cultura de dependência do Estado-juiz e enfraquece a autonomia privada responsável. Essa observação dialoga com a crítica de José Renato Nalini ao “serviço público hipertrofiado”, em que a crença na jurisdição como solução universal atrai demandas que excedem a capacidade do sistema, corroendo eficiência e legitimidade social.¹⁸

Do ponto de vista processual, essa ampliação de uso do processo civil como “meio ordinário” de gestão de conflitos representa uma distorção funcional. O processo, concebido para tutela de direitos em contexto de conflito qualificado, passa a ser usado como primeira resposta social, e não como última instância. Fredie Didier Jr. chama atenção para o risco de instrumentalização indiscriminada do processo, que passa a ser acionado para resolver problemas que deveriam ser tratados preventivamente por regulação adequada, por mecanismos consensuais ou por instituições que qualifiquem juridicamente as relações antes da ruptura.¹⁹

Uma dimensão decisiva do inchaço do Judiciário brasileiro reside na atuação de grandes litigantes e na forma como o sistema de incentivos favorece a judicialização. Em mercados massificados — especialmente consumo e serviços essenciais — é recorrente que empresas internalizem a judicialização como estratégia de gestão de risco: em vez de resolverem preventivamente conflitos e reclamações, postergam soluções até que sejam compelidas por decisão judicial. Nesse modelo, os custos do conflito são externalizados para o Estado e para o próprio consumidor, que arca com o tempo, o desgaste e os custos indiretos do processo.

Essa racionalidade econômica não emerge no vazio: ela é facilitada quando a estrutura institucional torna previsível que muitos consumidores desistirão antes de demandar; quando a demora do processo favorece o réu em obrigações de baixo valor individual; e quando o custo reputacional de litigar é inferior ao custo de implementar políticas eficazes de atendimento e prevenção. O resultado é um ciclo de litigância repetitiva, que congestiona o Judiciário e produz uma desigualdade estrutural: sujeitos com menor

¹⁷ SANTOS, *op. cit.*, p. 76.

¹⁸ NALINI, *op. cit.*, p. 73.

¹⁹ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 258. ISBN 9788544232903

capacidade de resistir ao tempo do processo tornam-se, na prática, titulares de direitos menos efetivos.

A consequência cívica disso é particularmente grave. Ao depender de persistência e recursos para “fazer valer” direitos básicos, a cidadania tende a fragmentar-se: há os que conseguem aceder ao sistema e insistir até obter tutela, e há os que se tornam invisíveis para o sistema de justiça. Boaventura de Sousa Santos denomina essa dimensão como “face oculta” da justiça, composta por conflitos e violações que não chegam a ser apreciados ou que se perdem na morosidade e na desistência forçada.²⁰

Alexandre Freitas Câmara reforça essa crítica ao assinalar que, quando o acesso à justiça é reduzido à capacidade de suportar o processo, o conceito de tutela jurisdicional efetiva é corroído. O sistema passa a premiar a resistência e a penalizar a vulnerabilidade, distorcendo a função civilizatória do direito e deslocando o foco da proteção substancial para a sobrevivência procedimental.²¹

O debate do acesso à justiça, tal como estruturado pelas “ondas renovatórias” de Cappelletti e Garth, continua relevante para compreender a crise contemporânea, ainda que a experiência brasileira possua especificidades históricas e institucionais próprias. A primeira onda, centrada na assistência jurídica aos economicamente desfavorecidos, enfrenta o obstáculo económico do litígio. A segunda, voltada à tutela coletiva de direitos difusos e transindividuais, responde a problemas de representação e de agregação de pretensões. E a terceira, mais abrangente, propõe um redesenho institucional: o acesso à justiça deve significar acesso a uma ordem jurídica justa por meios adequados, e não apenas por via contenciosa.²²

Esses autores identificam obstáculos relevantes: custos diretos do processo (custas, honorários, sucumbência), assimetrias estruturais entre as partes (capacidade técnica e económica desigual) e dificuldades específicas de direitos difusos. No Brasil, a litigância de massa e a sociedade de consumo ampliaram o universo de pretensões judicializáveis, criando contingentes de demandas repetitivas que a estrutura judiciária não consegue absorver com qualidade e tempestividade.

Embora a tutela coletiva seja instrumento importante para evitar decisões conflitantes e reduzir multiplicação de processos, ela permanece dependente da via judicial e, portanto, sujeita a muitos dos mesmos problemas de tempo, custo e complexidade. A crítica de José Carlos Barbosa Moreira, ao sublinhar que o ponto central não é apenas permitir acesso

²⁰ SANTOS, *op. cit.*, p. 35.

²¹ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 185. ISBN 9788597014365

²² A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juizes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares. (...) A visão individualista do devido processo judicial está cedendo, ou melhor, está se fundido com uma concepção social, coletiva. Apenas tal transformação pode assegurar a realização dos ‘direitos públicos’ relativos a interesses difusos. CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 149.

formal, mas assegurar efetividade concreta, é especialmente pertinente para o contexto brasileiro.²³

O Código de Processo Civil de 2015 foi elaborado sob o signo da efetividade, como expressa a Exposição de Motivos do anteprojeto, mas a experiência demonstra que ganhos procedimentais, por si sós, são insuficientes para resolver a crise quando as causas estruturais da litigiosidade persistem. A reforma processual, sem uma política pública mais ampla de prevenção, triagem e adequação de vias, tende a funcionar como ajuste incremental num sistema sobrecarregado.²⁴

É nesse ponto que a literatura contemporânea — inclusive a que dialoga com a justiça multiportas — torna-se decisiva. A terceira onda de acesso à justiça sinaliza que a racionalidade do sistema deve migrar da exclusividade adjudicatória para um conjunto de mecanismos adequados, capazes de prevenir conflitos e de resolvê-los com proporcionalidade e qualidade²⁵. Essa orientação encontra eco em reflexões de Kazuo Watanabe, ao criticar a cultura que enxerga na sentença a forma “mais sublime” de justiça, relegando meios consensuais e adequados a um estatuto indevido de inferioridade.²⁶

A crise do Judiciário brasileiro é frequentemente descrita por um conjunto recorrente de fatores: sobrecarga, morosidade, custos, burocratização, complexidade procedimental, assimetrias de informação e insuficiência de recursos. Esses elementos são reais, mas, isoladamente, não explicam o fenômeno, tampouco oferecem solução. A leitura mais consistente — e aqui se articulam os autores²⁷ — é que se trata de um problema de política

²³ O renomado processualista elenca cinco itens que seriam uma espécie de programa básico em prol da efetividade do processo: a) o processo deve dispor de instrumentos de tutela adequados, na medida do possível, a todos os direitos (e outras posições jurídicas de vantagem) contemplados no ordenamento, quer resultem de expressa previsão normativa, quer se possam inferir do sistema; b) esses instrumentos devem ser praticamente utilizáveis, ao menos em princípio, sejam quais forem os supostos titulares dos direitos (e das outras posições jurídicas de vantagem) de cuja preservação ou reintegração se cogita, inclusive quando indeterminado ou indeterminável o círculo dos eventuais sujeitos; c) impende assegurar condições propícias à exata e completa reconstrução dos fatos relevantes, a fim de que o convencimento do julgador corresponda, tanto quanto puder, à realidade; d) em toda a extensão da possibilidade prática, o resultado do processo há de ser tal que assegure à parte vitoriosa o gozo pleno da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento; e) cumpre que se possa atingir semelhante resultado com o mínimo dispêndio de tempo e energias. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Efetividade do processo e técnica processual*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1995, p. 318-330. ISBN 9788530924317

²⁴ Um sistema processual civil que não proporcione à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, ameaçados ou violados, que têm cada um dos jurisdicionados, não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito. Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo. BRASIL. Senado Federal. *Código de Processo Civil e normas correlatas*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2025.

²⁵ O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso. CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 25.

²⁶ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128. ISBN 852030690

²⁷ Estamos, mais do que nunca, convencidos de que, entre as várias causas desta crise, que são inúmeras, uma delas é a adoção pelo nosso judiciário, com quase exclusividade em todo o país, do método adjudicatório para resolução dos conflitos para ele encaminhados, vale dizer, solução dada autoritariamente, por meio de sentença, pela autoridade estatal, que é o juiz. A mentalidade predominante, não somente entre os profissionais do direito, como também entre os próprios jurisdicionados, é a que vê na sentença a forma mais sublime e correta de se fazer a justiça, considerando os chamados meios alternativos de solução de conflitos — como mediação, conciliação, arbitragem e outros —, formas atrasadas e próprias de povos pouco civilizados. WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. In: CRESPO, Mariana Hernández. *Perspectiva sistêmica dos métodos alternativos de resolução de conflitos na América Latina*:

pública: o Estado escolheu responder à complexidade social com expansão da justiça reativa, quando o desenho institucional exigia também mecanismos de prevenção e regulação anterior ao litígio.²⁸

Dessa maneira, a justiça preventiva deve ser compreendida como mudança de paradigma: desloca-se o foco da resposta tardia para a antecipação, qualificação e estabilização das relações jurídicas, especialmente no Direito Civil, que disciplina a vida quotidiana e as expectativas de confiança e responsabilidade. A justiça preventiva não se confunde com “fuga ao Judiciário”, nem se legitima apenas pelo argumento de “desafogar tribunais”. O seu fundamento é qualitativo: adequação do meio, segurança jurídica, redução de danos e proteção efetiva da pessoa em tempo útil.

É precisamente aqui que os argumentos que utilizaremos adiante ganham coerência desde o início: o problema não é apenas o volume de processos; é o modo como o sistema incentiva a litigância e negligencia a prevenção. Sistemas integrados de justiça — com múltiplas portas, triagem e instituições extrajudiciais qualificadas — oferecem um caminho institucionalmente mais racional e socialmente mais justo.²⁹

No domínio civil, o aumento da litigiosidade é frequentemente um sintoma de falhas preventivas: contratos mal conformados, informação assimétrica, serviços prestados em desconformidade, ausência de mecanismos efetivos de reclamação e resolução rápida, e insuficiência de instituições capazes de conferir estabilidade e previsibilidade às relações jurídicas. Quando esses elementos falham, o Judiciário é acionado como instância de correção tardia. O custo social disso — económico, emocional e institucional — é elevado.

A evolução do conceito de acesso à justiça também tem sido aprofundada pela doutrina contemporânea, que passou a questionar a centralidade exclusiva do processo judicial como via ordinária de tutela dos direitos. João José Custódio da Silveira, ao tratar das formas adequadas de tratamento dos conflitos, sustenta que o acesso à justiça deve ser compreendido para além do ingresso em juízo, exigindo a construção de um sistema plural e integrado, capaz de oferecer respostas adequadas às necessidades concretas das pessoas³⁰. Nesse quadro, a justiça preventiva emerge como valor estruturante, ao permitir

aprimorando a sombra da lei através da participação do cidadão. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia e CRESPO, Mariana Hernández (Org.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 87. ISBN 9788522509591

²⁸ Com isso, demonstra-se que a metodologia de trabalho do Judiciário tradicional não se demonstra mais viável. De fato, nesse ambiente a única via de eliminação de litígios é a decisão judicial. Ela é confeccionada caso a caso, dentro de um viés processual, num ambiente conflituoso entre as partes, em que após embates entre os profissionais legais, o magistrado assume a posição ativa de definição dos direitos e impõe ao vencido o seu entendimento. O resultado da via única ofertada pelo sistema processual formalista para a solução de litígios é o assustador número de processos em andamento, o que coloca a inadequação dos meios atualmente disponíveis para o atendimento da demanda de estabilização legal que o sistema judicial pretende concretizar. PEREIRA JUNIOR, Ricardo. Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. In: TOLEDO, Armando Sérgio Prado, TOSTA, Jorge e ALVES, José Carlos Ferreira (Org.). *Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 25. ISBN 9788535276947

²⁹ CAMPOS, Santiago Pereira. Abordagem sistêmica da justiça civil a partir do direito processual e das políticas públicas. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, Brasil. Ano 19. Volume 26. Número 1. jan.- abr. 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/88856>. Acesso em: 10 dez. 2025. ISSN 1982-7636

³⁰ SILVEIRA, João José Custódio Da. *Justiça preventiva - um novo paradigma para a redução da litigiosidade e da judicialização*. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2024, p. 461. ISBN 9788553062058

a atuação institucional em momento anterior à ruptura das relações jurídicas, reduzindo custos sociais, económicos e emocionais associados à judicialização excessiva.

A judicialização da vida civil, sob essa ótica, não pode ser compreendida como simples resultado de uma sociedade litigiosa, mas como produto de incentivos institucionais mal calibrados, que deslocam para o Estado-juiz a função de resolver conflitos decorrentes de falhas estruturais nas relações privadas. Grandes litigantes, especialmente no âmbito das relações de consumo e serviços massificados, passaram a internalizar a judicialização como parte de sua estratégia económica, aguardando a imposição judicial de obrigações em vez de adotar práticas preventivas de solução de conflitos.

Essa constatação justifica, no desenvolvimento do Capítulo 2, a análise das serventias extrajudiciais brasileiras como instrumentos de justiça preventiva: instituições de fé pública, com dever de legalidade, capilaridade territorial e fiscalização judicial, aptas a qualificar juridicamente atos e relações, reduzindo litigiosidade futura. A centralidade do Direito Civil enquanto *locus* natural da prevenção decorre exatamente do facto de que os conflitos mais repetitivos e socialmente impactantes se originam no quotidiano civil, e não em litígios altamente complexos.

Em síntese, o inchaço do Poder Judiciário brasileiro e a judicialização da vida civil constituem fenómenos interdependentes: a expansão estrutural e o aumento de litigância reforçam-se mutuamente num ciclo de retroalimentação. A presença de grandes litigantes e de incentivos mal calibrados — que externalizam custos para o Estado e para o cidadão — agrava a desigualdade de acesso material e a fragilização da cidadania. O resultado é um sistema de justiça que, apesar da magnitude institucional, não consegue responder de modo uniforme e tempestivo às necessidades sociais.

Tal constatação já era exclamada nos anos 1960 por Pontes de Miranda, quando tratou sobre a necessidade de mudanças no sistema de justiça e premeditava a utilização de números para avaliar a justiça³¹.

A superação desse quadro exige reorganização institucional orientada por justiça preventiva, pluralismo de portas e adequação do meio ao conflito³² — sem abandonar garantias, mas reconhecendo que a jurisdição estatal não pode ser a resposta automática para a totalidade das controvérsias civis. Esse é o eixo que justificará, adiante, tanto a

³¹ Já não nos satisfaz, a nós, homens contemporâneos, a justiça transcendental das teocracias, nem, tão-pouco, a justiça abstrata, vaga, irreal, da filosofia racionalista, que chegou ao auge na Revolução e inundou o mundo. Porque esta é vazia como os princípios em que se funda e pode encher-se do bem e do mal, do justo e do injusto, indiferentemente. Queremos nós justiça concreta, social, verificável e conferível como fato, a justiça que se prove com os números das estatísticas e com as realidades da Vida. E a esta somente se chega pelo caminho das verdades científicas - penosamente, é certo, mas a passos firmes e de mãos agarradas aos arbustos da escarpa, para os esforços do avanço e a segurança da escalada. MIRANDA, Pontes. *Obras literárias, prosa e poesia*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora., 1960, p. 78.

³² Sobre o pleno acesso à justiça leciona José Renato Nalini: Existe destinação expressa do Judiciário, por vontade do constituinte, a atender ao maior número de reclamos. Não é necessário recorrer-se a interpretações sofisticadas para concluir que os responsáveis pela justiça institucionalizada têm compromisso consistente com a multiplicação de portas de acesso à proteção dos direitos lesados. E diante de textos de tamanha abrangência não se pode afirmar que a Constituição tenha deixado de fornecer ao juiz fundamentos positivos para tornar o acesso à justiça uma concreção, uma realidade fenoménica, não mera aspiração doutrinária. NALINI, José Renato. *O juiz e o acesso à justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 43. ISBN 8520318738

análise das instituições extrajudiciais brasileiras quanto o diálogo comparado com Portugal e as propostas de aperfeiçoamento a serem apresentadas no Capítulo 4.

1.2. Causas estruturais da judicialização excessiva

A judicialização excessiva da vida civil não se explica por fatores isolados, nem por uma suposta inclinação natural dos cidadãos ao litígio. Trata-se, antes, de um fenómeno estrutural, produzido por uma combinação de incentivos institucionais, económicos e culturais que, ao longo das últimas décadas, deslocaram progressivamente para o Poder Judiciário a responsabilidade pela gestão de conflitos inerentes às relações privadas. A identificação dessas causas é decisiva para compreender por que a expansão da justiça reativa não gerou, por si só, maior efetividade e, sobretudo, para justificar a necessidade de uma reorientação do sistema de justiça em direção a mecanismos preventivos e adequados.

Em primeiro lugar, cumpre reconhecer que a própria arquitetura institucional do sistema jurídico contribuiu para consolidar a judicialização como resposta padrão. A ampliação da estrutura judiciária, somada à valorização do acesso formal aos tribunais como expressão democrática e como garantia de direitos, produziu um ambiente em que a intervenção jurisdicional se apresenta como via “natural” — e, frequentemente, como via presumida — de tutela. Ainda que esse movimento seja compreensível do ponto de vista do Estado de Direito, ele pode produzir efeitos disfuncionais quando não é acompanhado por instrumentos eficazes de prevenção, regulação e composição extrajudicial. O risco apontado por Cappelletti e Garth permanece atual: o acesso aos tribunais não assegura, por si, acesso efetivo à justiça, sobretudo em sistemas congestionados e socialmente assimétricos.³³

Esse fenómeno implica também uma alteração funcional do processo civil. O processo, concebido como instrumento de tutela em hipóteses de conflito qualificado, passa a ser acionado como mecanismo ordinário de regulação social, absorvendo tensões quotidianas que poderiam ser enfrentadas por vias menos onerosas e mais adequadas. Nesse ponto, o problema não reside apenas no volume de processos, mas no deslocamento cultural que transforma a jurisdição em primeira resposta. Didier Jr. adverte que o uso massificado do processo, sem avaliação de necessidade e adequação, compromete a racionalidade do sistema, enfraquece o caráter instrumental do processo civil e amplia a dependência da tutela estatal para situações que poderiam ser resolvidas antes da rutura da relação jurídica.³⁴

Um segundo fator estrutural — e de enorme relevância prática — é o comportamento estratégico de grandes litigantes, especialmente empresas que operam em mercados massificados, como instituições financeiras, operadoras de serviços essenciais, planos de

³³ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 66.

³⁴ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. ISBN 9788544232903

saúde e grandes fornecedores de consumo. Esses agentes, conhecedores da morosidade estrutural do sistema e da previsibilidade de determinados desfechos, incorporam a litigância como componente regular da sua gestão de risco. Em lugar de investir de modo consistente em mecanismos preventivos (melhoria de atendimento, revisão de cláusulas abusivas, canais de solução eficaz, políticas de conformidade), preferem postergar a resolução das controvérsias até a imposição judicial, transferindo ao Estado o custo de gerir conflitos que poderiam ser evitados na origem.

O efeito dessa racionalidade é particularmente gravoso no plano distributivo. Quando a judicialização se converte em estratégia empresarial, o processo — que deveria funcionar como garantia do hipossuficiente — passa a operar, em certos setores, como ferramenta de atraso, desgaste e negociação assimétrica. Alexandre Freitas Câmara observa que tal dinâmica distorce o próprio sentido de acesso à justiça: em vez de proteção efetiva, o sistema pode tornar-se arena em que a parte economicamente forte explora o tempo do processo como vantagem estrutural, aprofundando desigualdades e corroendo a confiança social na justiça.³⁵

A esse quadro soma-se um terceiro elemento: a insuficiência de incentivos para a responsabilização preventiva nas relações civis. Modelos fortemente centrados em resposta repressiva — isto é, na tutela após a violação — tendem a ser pouco eficazes para induzir comportamentos diligentes e cooperativos antes do conflito. Se a sanção judicial é tardia e o custo do ilícito permanece diluído, certas condutas lesivas podem manter-se economicamente vantajosas, ainda que juridicamente ilícitas. O resultado é uma espécie de “tolerância estrutural” às violações repetitivas, com transferência do ônus da reação para o cidadão (que precisa litigar) e para o Estado (que precisa julgar). Isso reforça a ideia de que a justiça preventiva não é mero complemento, mas instrumento de reequilíbrio de incentivos no plano civil.

Numa compreensão sociológica, Boaventura de Sousa Santos explica que a judicialização excessiva também expressa uma incapacidade do Estado de articular políticas públicas eficazes de regulação social. O Judiciário passa a atuar como instância compensatória, absorvendo conflitos que decorrem de insuficiências de regulação, de falhas de políticas públicas e de mecanismos frágeis de responsabilização. Nessa lógica, a jurisdição assume tarefas para as quais não foi concebida nem adequadamente aparelhada, convertendo-se em gestor tardio de problemas sistêmicos.³⁶

Há, ainda, um quarto fator: a cultura jurídica adversarial, enraizada no imaginário social e reproduzida por práticas institucionais. Predomina a percepção de que o conflito é uma disputa a ser vencida, e não um problema a ser tratado de forma adequada e proporcional. O processo judicial, estruturado sobre contraditório formal e decisão heterocompositiva, pode reforçar essa matriz beligerante quando se torna a via preferencial. Nalini chama

³⁵ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 9788597014365

³⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 38. ISBN 9788524913242

atenção para a naturalização da litigância como comportamento social, em substituição ao diálogo, à negociação e à cooperação. A consequência é a perda do sentido ético de responsabilidade nas relações privadas e a expansão da dependência do Estado-juiz como mediador universal de tensões quotidianas.³⁷

Outro elemento estrutural relevante consiste no crescimento autorreferenciado do próprio sistema judicial. A expansão da estrutura do Judiciário — novas varas, novos tribunais, aumento de magistrados e de mecanismos de acesso — tende a gerar maior procura por seus serviços, num movimento que pode ser comparado a dinâmicas observadas em outros serviços públicos: quando a jurisdição se torna mais disponível e socialmente central, amplia-se a percepção de que todo conflito deve ser necessariamente judicializado. A justiça deixa de operar como última *ratio* e passa a ser acionada como primeira resposta, o que compromete a sua capacidade de oferecer tutela efetiva em tempo útil justamente nos casos que mais exigem intervenção jurisdicional qualificada.

Por fim, é necessário considerar um paradoxo frequentemente negligenciado: a judicialização excessiva convive com a invisibilidade de numerosos conflitos que jamais chegam aos tribunais. Barreiras económicas, procedimentais, informacionais e culturais afastam parcelas significativas da população do acesso efetivo. Boaventura de Sousa Santos descreve essa dimensão como a “face oculta” da justiça: conflitos reais e juridicamente relevantes permanecem fora do sistema, seja por desistência, seja por impossibilidade prática de litigar.³⁸ Esse dado é crucial para evitar um diagnóstico simplista: o aumento de processos não significa, automaticamente, que a justiça se tornou universal; ao contrário, pode indicar concentração do sistema em litigantes habituais e exclusão silenciosa de sujeitos vulneráveis.

Diante desse conjunto de fatores, torna-se evidente que a judicialização excessiva não decorre de uma disfunção pontual, mas de um modelo estruturalmente orientado para a reação ao conflito, em detrimento da sua prevenção. A superação desse quadro exige reconstrução dos fundamentos do sistema de justiça: reequilíbrio de incentivos, valorização de mecanismos adequados e fortalecimento de instituições capazes de atuar no plano pré-conflitual, promovendo responsabilidade, estabilidade das relações jurídicas e redução da dependência da tutela jurisdicional estatal. Essa necessidade torna-se ainda mais evidente quando se examinam as consequências da judicialização na vida civil — tema do item seguinte.³⁹

Diante do exposto, torna-se possível afirmar que a judicialização excessiva da vida civil não é um fenómeno espontâneo nem inevitável, mas o resultado direto de incentivos institucionais mal calibrados, que tornam racional — do ponto de vista económico e estratégico — a transferência sistemática dos conflitos para o Poder Judiciário. Quando o sistema recompensa a litigância tardia, a externalização de custos e a inércia preventiva, a

³⁷ NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. ISBN 8520363172

³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 42. ISBN 9788524913242

³⁹ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 75.

jurisdição estatal deixa de funcionar como instância de última ratio e passa a ser acionada como mecanismo ordinário de gestão de conflitos. A superação desse quadro exige, portanto, não apenas reformas procedimentais, mas a recalibração dos incentivos jurídicos e institucionais que moldam o comportamento dos sujeitos nas relações civis.

As consequências desse modelo são profundas e ultrapassam o plano estritamente jurisdicional. A dependência estrutural da tutela judicial contribui para a formação de uma cidadania desigual, na qual apenas aqueles capazes de suportar o tempo, os custos e a complexidade do processo conseguem fazer valer plenamente seus direitos, enquanto uma parcela significativa da população permanece à margem da proteção efetiva do sistema de justiça. Ao mesmo tempo, a sobrecarga institucional decorrente da judicialização massiva compromete a capacidade do Judiciário de oferecer respostas qualificadas e tempestivas, acentuando a saturação do sistema. É nesse ambiente que se impõe a análise das consequências da judicialização excessiva na vida civil, objeto do item seguinte.

1.3. As consequências da judicialização na vida civil

As consequências da judicialização excessiva da vida civil manifestam-se de forma profunda e transversal, afetando não apenas o funcionamento do Poder Judiciário, mas também a estrutura das relações privadas, a qualidade da cidadania e a própria legitimidade do sistema de justiça. Quando a jurisdição estatal se converte em via ordinária de resolução de conflitos, os efeitos ultrapassam o plano processual e incidem diretamente sobre a forma como os indivíduos exercem direitos, assumem responsabilidades e se relacionam no espaço civil.

Uma das consequências mais sensíveis desse fenômeno é a formação de uma cidadania desigual, frequentemente descrita pela doutrina como a produção de “cidadãos de segunda classe”. Em sistemas altamente judicializados, o acesso efetivo à tutela dos direitos passa a depender da capacidade de suportar os custos económicos, emocionais e temporais do processo judicial. Embora o acesso formal aos tribunais seja amplamente garantido, a efetividade material da tutela permanece condicionada à resistência do jurisdicionado diante da morosidade e da complexidade procedimental. Como já advertiam Cappelletti e Garth, o acesso à justiça não se confunde com a simples possibilidade de ingressar em juízo, sendo imprescindível avaliar a qualidade, a tempestividade e a adequação da resposta jurisdicional.⁴⁰

Nessa conjuntura, a judicialização excessiva contribui para a exclusão silenciosa de parcelas significativas da população, que, diante das barreiras práticas do sistema, desistem de buscar tutela ou sequer reconhecem determinadas violações como juridicamente reivindicáveis. Boaventura de Sousa Santos denomina esse fenômeno como a “face oculta” da justiça, composta por conflitos reais que permanecem fora do alcance

⁴⁰ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 66.

do sistema judicial, revelando que a ampliação do número de processos não corresponde, necessariamente, à ampliação do acesso efetivo à justiça.⁴¹

Outra consequência relevante reside na erosão da autonomia privada e no enfraquecimento da responsabilidade nas relações civis. A centralidade excessiva da tutela jurisdicional estimula comportamentos oportunistas e desincentiva soluções cooperativas, deslocando para o Estado-juiz a responsabilidade pela resolução de conflitos que poderiam ser enfrentados no âmbito das próprias relações privadas. Quando o processo judicial se torna a resposta imediata e previsível, reduz-se o incentivo ao diálogo, à negociação e à autorregulação responsável. Alexandre Freitas Câmara observa que esse modelo contribui para a descaracterização do próprio conceito de acesso à justiça, que passa a ser identificado não com a efetiva proteção do direito, mas com a capacidade de resistir ao tempo e aos custos do processo.⁴²

Esse fenômeno afeta diretamente o Direito Civil, cuja função tradicional consiste na disciplina das relações quotidianas, da confiança legítima e da estabilidade das expectativas jurídicas. A judicialização excessiva desloca o centro de gravidade dessas relações para a intervenção estatal posterior, enfraquecendo o papel preventivo das normas civis e comprometendo a segurança jurídica no plano das relações privadas. Em vez de atuar como instrumento de organização social e de prevenção de conflitos, o Direito Civil passa a ser percebido, em larga medida, como fonte de litígios a serem resolvidos judicialmente.

A dependência crescente da tutela jurisdicional também produz efeitos adversos sobre a qualidade da pacificação social. O processo judicial, estruturado a partir de uma lógica adversarial, tende a intensificar o conflito, transformando divergências negociáveis em disputas polarizadas. Nalini adverte que a naturalização da litigância como comportamento social contribui para a perda do sentido ético da responsabilidade e para a substituição do diálogo pela imposição autoritativa da decisão judicial⁴³. A justiça, nesse cenário, deixa de ser percebida como espaço de composição social e passa a operar como arena de confronto.

No plano institucional, a judicialização excessiva conduz à saturação do Poder Judiciário e à consequente perda de efetividade da prestação jurisdicional. A ampliação contínua da estrutura judicial, longe de solucionar o problema, reforça um ciclo de retroalimentação no qual o aumento da oferta institucional gera mais demanda, e a demanda crescente justifica novas expansões. O resultado é um sistema sobrecarregado, com dificuldades para oferecer respostas céleres e qualificadas, especialmente em casos que exigem análise complexa e aprofundada. Didier Jr. ressalta que o uso indiscriminado do processo

⁴¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 44. ISBN 9788524913242

⁴² CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 9788597014365

⁴³ NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. ISBN 8520363172

compromete a sua função instrumental, transformando-o em mecanismo de gestão massificada de conflitos, em detrimento da tutela efetiva dos direitos.⁴⁴

Essa sobrecarga institucional repercute também na legitimidade social do Judiciário. A percepção de ineficiência, morosidade e desigualdade na prestação jurisdicional fragiliza a confiança dos cidadãos nas instituições judiciais, alimentando sentimentos de frustração e descrédito. Quando a justiça estatal não consegue responder de forma adequada às expectativas que ela própria gera, instala-se um paradoxo: o Judiciário torna-se simultaneamente indispensável e insuficiente, central e incapaz de cumprir plenamente a função que lhe foi atribuída.

Por fim, a judicialização excessiva contribui para a desresponsabilização estrutural de determinados agentes, sobretudo no âmbito das relações de consumo e dos serviços massificados. Ao transferirem sistematicamente a resolução de conflitos para o Judiciário, grandes litigantes internalizam a litigância como custo operacional, enquanto externalizam para o Estado e para os cidadãos os efeitos da morosidade e da ineficiência do sistema. Essa lógica reforça práticas reiteradamente lesivas e aprofunda assimetrias, comprometendo a função preventiva do direito e a igualdade material nas relações civis.

Diante desse quadro, torna-se evidente que a judicialização excessiva da vida civil produz consequências que ultrapassam a esfera processual, afetando a cidadania, a autonomia privada, a segurança jurídica e a própria legitimidade do sistema de justiça. A superação dessas disfunções exige a reconstrução do modelo de prestação da justiça, com a valorização de mecanismos capazes de atuar no plano pré-conflitual, promovendo a prevenção de litígios, a responsabilização dos sujeitos e a redução da dependência da tutela jurisdicional estatal — temas que se conectam diretamente com a transição do acesso ao Judiciário para o acesso à justiça, analisada no item seguinte.

É nesse contexto que se afirma a relevância da justiça preventiva, como paradigma orientado à antecipação dos conflitos e à promoção da segurança jurídica no âmbito das relações civis. Ao deslocar o foco da reação para a prevenção, a justiça preventiva propõe uma reorganização do sistema de justiça que devolve protagonismo aos sujeitos e às instituições capazes de atuar antes da eclosão do litígio, tema que será aprofundado no item seguinte, dedicado à transição do acesso ao Judiciário para o acesso à justiça em sentido material.

1.4. Do acesso ao Judiciário ao acesso à justiça

A distinção entre acesso ao Judiciário e acesso à justiça constitui ponto decisivo para compreender a crise contemporânea do sistema judicial e, sobretudo, para formular respostas estruturais que não se limitem à expansão da justiça reativa. Durante largo período — especialmente ao longo do século XX — a garantia do acesso à justiça foi

⁴⁴ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. ISBN 9788544232903

predominantemente identificada com a possibilidade formal de provocar a jurisdição estatal. O direito de ação, entendido como direito de ingressar em juízo, ocupou posição central na dogmática jurídica e foi frequentemente tratado como o principal instrumento de proteção de direitos individuais.

Todavia, a experiência institucional demonstrou que o simples acesso aos tribunais, embora indispensável no Estado de Direito, é insuficiente para assegurar tutela efetiva. A possibilidade formal de ajuizar uma ação não garante, por si só, uma resposta adequada, tempestiva e socialmente satisfatória. Cappelletti e Garth foram particularmente influentes ao recolocar o problema em termos materiais: acesso à justiça não se reduz a acesso a um procedimento, mas deve ser aferido à luz de resultados justos e de condições reais de fruição do sistema pelos destinatários da tutela.⁴⁵ Essa distinção revela-se ainda mais relevante em cenários de congestionamento judicial, em que o uso massivo do processo compromete a efetividade e acentua desigualdades, conforme visto nos itens anteriores.

Na dogmática contemporânea, é possível identificar ao menos três acepções recorrentes do conteúdo de “acesso à justiça”, as quais, embora não se excluam mutuamente, demonstram uma evolução progressiva do conceito.

A primeira acepção, de matriz clássica, concentra-se na inafastabilidade da jurisdição e nos direitos instrumentais que garantem a possibilidade de recorrer ao Judiciário. Nessa concepção, o acesso à justiça é associado ao direito de ação e ao conjunto de garantias procedimentais de ingresso e defesa, frequentemente descritas como “acesso ao Poder Judiciário”. Em sentido próximo, Fernando Pagani Mattos agrega elementos como assistência judiciária, devido processo legal e celeridade, reforçando o carácter de garantia instrumental do acesso.⁴⁶ Essa compreensão foi crucial para a consolidação democrática do sistema, mas mostra-se limitada quando tomada como critério suficiente de justiça.

A segunda acepção desloca o enfoque do ingresso formal para o resultado prático da tutela, tratando o acesso à justiça como garantia fundamental orientada à efetivação de direitos. Nessa leitura, interessa avaliar a qualidade das respostas institucionais, os obstáculos socioeconômicos e os mecanismos capazes de superar barreiras que impedem a concretização dos direitos. Tal enfoque, com frequência, relaciona o acesso à justiça ao desempenho do sistema judicial e à sua capacidade de produzir tutela efetiva para quem dela necessita, não apenas em termos de “porta aberta”, mas de proteção real.

A terceira acepção, mais ampla e sistêmica, aproxima o conceito de “acesso à justiça” do “acesso ao Direito”, enfatizando a participação das pessoas na solução dos seus conflitos, a pluralidade de vias de tutela e a centralidade de mecanismos preventivos e não judiciais. Nesse plano, o acesso não se resume à sentença: inclui o conhecimento dos direitos, a possibilidade de formalização segura de relações jurídicas, o uso de meios adequados de

⁴⁵ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁶ MATTOS, Fernando Pagani. *Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 78. ISBN 9788536224459

prevenção e composição e, em última instância, o direito de obter soluções justas por vias institucionalmente qualificadas, ainda que não jurisdicionais.

Essa evolução conceptual não decorre de mero exercício teórico; ela reflete a percepção de que a justiça, para cumprir função civilizatória, precisa ser compreendida em termos materiais, isto é, como capacidade real de proteger direitos, reduzir desigualdades e pacificar relações sociais com proporcionalidade e adequação. É justamente nessa transição — do acesso formal ao acesso material — que ganha densidade a crítica ao “processo-centrismo” e se abrem as condições para pensar justiça preventiva e reorganização funcional do sistema.

A experiência portuguesa contribui de modo expressivo para essa evolução, inclusive em nível constitucional. A Constituição da República Portuguesa consagra, no artigo 20.º, o direito de acesso ao Direito e à Justiça, o que sugere, desde logo, uma formulação mais ampla do que o acesso ao Judiciário enquanto instituição.⁴⁷ A expressão indica que a justiça não pode ser reduzida ao ato de julgar, mas envolve a possibilidade de efetivação do Direito por vias diversas e complementares.

Na doutrina portuguesa, esse deslocamento aparece com nitidez. Boaventura de Sousa Santos, ao definir Direito como “corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos considerados justicáveis num dado grupo social”, relaciona o Direito à criação e prevenção de litígios e à sua resolução por discurso argumentativo articulado com a ameaça de força.⁴⁸ A definição é relevante porque posiciona o Direito como mecanismo social que não apenas resolve conflitos, mas também os previne, organiza expectativas e estabiliza relações. Em termos metodológicos, esse ponto oferece suporte teórico para a justiça preventiva, pois reconhece a prevenção como dimensão intrínseca do funcionamento do sistema jurídico.

João António Fernandes Pedroso, por sua vez, utiliza a expressão “acesso ao Direito e à justiça” para abarcar desde o conhecimento e a consciência dos direitos até a facilitação do seu uso, a representação por profissionais e a resolução judicial e não judicial de conflitos.⁴⁹ Ao enfatizar essa pluralidade, Pedroso reforça que o acesso não é um evento único (ajuizar ação), mas um percurso institucional: inclui canais de informação, estruturas de proximidade, mecanismos administrativos e extrajudiciais e, quando necessário, o recurso à jurisdição.

Essa abordagem permite compreender “acesso ao Direito” também como acesso à concretização de posições jurídicas básicas no plano civil, mesmo na ausência de litígio — por exemplo, registro de nascimento, identificação civil, aquisição de imóvel ou

⁴⁷ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa (1976). Lisboa: Assembleia da República, 1976, art. 20.º.

⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 269.

⁴⁹ PEDROSO, João António Fernandes. *Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção. O caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças*. Tese (Doutoramento em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2011. Disponível em: <https://ces.uc.pt/pt/doutoramentos/teses>. Acesso em: 12 jun. 2025.

formalização segura de atos e negócios. O acesso ao Direito, nesse viés, é também acesso à segurança jurídica e à previsibilidade, elementos essenciais para a vida civil e para a proteção de direitos em sociedades complexas.

No Brasil, o debate contemporâneo avançou na direção de uma compreensão material do acesso à justiça, frequentemente formulada como acesso à “ordem jurídica justa”. Kazuo Watanabe sintetiza essa ampliação ao afirmar que o problema do acesso à justiça não pode ser estudado nos limites do acesso aos órgãos judiciais existentes: não se trata apenas de permitir o acesso à Justiça como instituição estatal, mas de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.⁵⁰ A formulação é central porque desloca o critério de avaliação do sistema: não basta abertura de portas; é necessário que a tutela oferecida seja adequada, proporcional e efetiva.

Esse prisma exige reconhecer que o acesso à justiça envolve dimensões múltiplas: celeridade, custos, complexidade procedimental, previsibilidade e adequação do meio ao conflito. Por isso, o tema deixa de ser exclusivamente jurídico-processual e passa a assumir dimensão institucional e de política pública. A pergunta relevante não é apenas “posso ajuizar?”, mas “o sistema está organizado para produzir proteção efetiva, com qualidade e em tempo útil, para diferentes tipos de conflitos e para diferentes perfis de destinatários?”.

Boaventura de Sousa Santos contribui para essa crítica ao afirmar que sistemas excessivamente judicializados tendem a produzir simultaneamente um excesso de processos e um déficit de justiça. O aumento de demandas não elimina a exclusão; ao contrário, pode coexistir com uma zona invisível de conflitos que não chegam ao sistema ou que nele não encontram solução adequada, reforçando assimetrias e descrédito institucional.⁵¹ Em termos de método, essa crítica reforça a necessidade de olhar para a justiça como sistema, e não como um conjunto isolado de órgãos ou procedimentos.

A evolução do pensamento conduziu às chamadas ondas renovatórias do acesso à justiça, sistematizadas por Cappelletti e Garth. A primeira onda concentrou-se na assistência jurídica e na superação do obstáculo económico; a segunda dedicou-se à tutela coletiva e aos interesses difusos; e a terceira propôs um redesenho institucional orientado a mecanismos mais adequados, eficientes e diversificados de solução de conflitos, superando a centralidade exclusiva do processo judicial.⁵² É precisamente nessa terceira dimensão que se insere a reflexão contemporânea sobre justiça preventiva e reorganização funcional do sistema de justiça.

⁵⁰ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128. ISBN 852030690

⁵¹ Na concepção convencional busca-se o acesso a algo que já existe e não muda em consequência do acesso. Ao contrário, na concepção que proponho, o acesso irá mudar a justiça a que se tem acesso. Há aqui um sistema de transformação recíproca, jurídico-política, que é preciso analisar. Identifico, de forma breve, os vectores principais dessa transformação: 1. Profundas reformas processuais; 2. Novos mecanismos e novos protagonismos no acesso ao direito e à justiça; 3. Nova gestão e organização judiciária; 4. Revolução na formação de magistrados desde as Faculdades de Direito até a formação permanente; 5. Novas concepções de independência judicial; 6. Uma relação do poder judicial mais transparente com o poder político e a mídia, e mais densa com os movimentos e organizações sociais; 7. Uma cultura jurídica democrática e não corporativa. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 49. ISBN 9788524913242

⁵² CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 102.

A noção de justiça multiportas expressa essa reorganização: o sistema deve oferecer diferentes vias de tutela, cada qual vocacionada a responder a determinadas espécies de conflitos. A jurisdição estatal permanece essencial, mas deixa de ser concebida como porta única e obrigatória. Essa concepção não diminui o Judiciário; ao contrário, racionaliza a sua intervenção, reservando a autoridade do Estado-juiz para situações que efetivamente exigem decisão heterocompositiva, controle jurisdicional intensivo e produção de precedente ou estabilização normativa em conflitos complexos.

Neste aspecto, Didier Jr. chama atenção para distinções fundamentais: jurisdição não se confunde com o edifício “Judiciário”, mas com a função de dizer o direito em caráter definitivo. Por isso, podem existir formas adequadas de tutela jurídica que não passam necessariamente pela instauração do processo judicial tradicional, desde que preservadas as garantias fundamentais e a segurança jurídica.⁵³ A consequência teórica é relevante: acesso à justiça não exige, em todos os casos, acesso ao processo judicial; exige, sim, acesso a uma solução jurídica adequada.

Alexandre Freitas Câmara reforça o argumento sob o prisma da adequação: impor o processo judicial como resposta indiferenciada para qualquer controvérsia revela-se oneroso e, muitas vezes, contraproducente, sobretudo em relações civis marcadas pela continuidade e pela necessidade de preservação de vínculos e expectativas legítimas.⁵⁴ Essa ideia conecta-se diretamente ao problema analisado nos itens anteriores: judicialização massiva tende a piorar a qualidade da tutela em geral, inclusive para quem mais precisa.

Uma das contribuições mais relevantes da literatura recente para o debate consiste em recolocar a justiça civil como objeto de análise sistêmica, especialmente quando se discute desjudicialização e reorganização institucional. Santiago Pereira Campos sustenta que a justiça civil contemporânea deve ser compreendida como sistema complexo, integrado por normas, instituições, práticas e múltiplos atores, cuja interação condiciona o modo como conflitos são prevenidos e solucionados.⁵⁵ Nesse enquadramento, problemas sistêmicos não admitem soluções pontuais: exigem respostas igualmente sistêmicas, capazes de considerar a interdependência entre comportamentos (valores, competências e práticas dos atores), símbolos institucionais (narrativas, lideranças, modelos dominantes) e estruturas organizacionais (rotinas, procedimentos, tecnologias e formas de gestão).

Essa abordagem é particularmente útil para evitar um desvio recorrente: a confiança exagerada no poder transformador da lei, frequentemente descrita como “fetichismo legislativo”. Reformas normativas, quando não acompanhadas de mudanças de gestão, infraestrutura, cultura institucional e desenho de incentivos, tendem a produzir resultados

⁵³ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. ISBN 9788544232903

⁵⁴ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 9788597014365

⁵⁵ CAMPOS, Santiago Pereira. Abordagem sistêmica da justiça civil a partir do direito processual e das políticas públicas. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, Brasil. Ano 19. Volume 26. Número 1. Jan./abr. 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/88856>. Acesso em: 10 dez. 2025. ISSN 1982-7636

limitados ou contraditórios. A visão sistémica impõe, assim, que o acesso à justiça seja tratado como política pública: uma política centrada nas pessoas usuárias do sistema e orientada por evidências, com horizonte de médio e longo prazo.

Nesse ponto, é essencial reconhecer duas realidades simultâneas: (i) cidadãos que recorrem ao sistema e enfrentam dificuldades para obter soluções adequadas; e (ii) a cifra oculta — pessoas que sequer conseguem chegar ao sistema por barreiras económicas, informacionais ou culturais. A centralidade da pessoa, portanto, não se resolve com estatísticas de produtividade; exige organização institucional para garantir proximidade, clareza, previsibilidade, custos proporcionais e adequação de vias. Nalini, ao criticar uma justiça desconectada da realidade social, alerta que sistemas centrados apenas em procedimentos e números tendem a perder de vista o ser humano como destinatário final da tutela, com impacto direto na legitimidade institucional.⁵⁶¹³

À luz do exposto, a superação da identificação automática entre acesso ao Judiciário e acesso à justiça exige mudança de paradigma. O acesso à justiça, em sentido material, pressupõe um sistema plural, integrado e orientado por adequação: diferentes instituições e mecanismos devem cooperar para oferecer respostas proporcionais às diversas tipologias de conflitos e às necessidades concretas das pessoas. Isso não implica negar a jurisdição estatal, mas inseri-la numa arquitetura mais racional, em que o processo judicial seja compreendido como recurso valioso e limitado, reservado às hipóteses em que sua intervenção agrega valor real e garante tutela efetiva.

A partir dessa compreensão, abre-se espaço para o desenvolvimento das ideias seguintes do capítulo: se o acesso à justiça deve ser compreendido em sentido material, então mecanismos preventivos e de organização segura das relações jurídicas assumem papel central, especialmente no âmbito do Direito Civil. É nesse horizonte que se justifica a transição para a análise da justiça preventiva e do pluralismo institucional, com a consequente valorização de instrumentos capazes de atuar antes da eclosão do conflito, reduzindo custos sociais e reforçando a segurança jurídica — tema que será aprofundado no item seguinte.

1.5. Justiça preventiva e Direito Civil como *locus natural*

A afirmação da justiça preventiva como paradigma contemporâneo de reorganização do sistema de justiça pressupõe, antes de tudo, a identificação de um campo dogmático em que a prevenção possa operar de modo estrutural, e não episódico. Portanto, o Direito Civil apresenta-se como *locus natural* da justiça preventiva não por um argumento meramente histórico, mas porque disciplina, com intensidade singular, a vida jurídica ordinária: relações familiares, patrimoniais, negociais e obrigacionais, bem como os deveres de conduta, a confiança legítima e a responsabilidade decorrente da convivência social. Em outras palavras, é no Direito Civil que se formam as expectativas recíprocas mais

⁵⁶ NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. ISBN 8520363172

frequentes e mais suscetíveis de fricção — e, por isso mesmo, é nele que a prevenção de conflitos revela maior potencial de efetividade.

O ponto de partida é reconhecer que o Direito Civil regula relações que nascem, se desenvolvem e se extinguem muitas vezes fora da lógica contenciosa, num plano anterior à eclosão do litígio. As normas civis operam como gramática da vida social, estruturando condutas e reduzindo incertezas antes que elas se convertam em controvérsia judicial. A justiça preventiva, nesse quadro, não se confunde com “antecipar o processo”, nem com mera contenção estatística de demandas: ela consiste em qualificar previamente as relações jurídicas, reduzindo ambiguidades, ajustando incentivos, desestimulando comportamentos oportunistas e reforçando a estabilidade das expectativas legítimas das partes. Essa orientação, por sua própria natureza, encontra terreno fértil no Direito Civil, onde se desenham os vínculos jurídicos que organizam a vida quotidiana e onde se localiza grande parte dos conflitos previsíveis que, em sistemas hiperjudicializados, acabam por ser resolvidos tardiamente pelo Estado-juiz.

A literatura clássica do acesso à justiça contribui para delimitar esse problema. Cappelletti e Garth demonstram que a garantia de acesso não se esgota no ingresso formal em juízo; ao contrário, a efetividade depende de soluções adequadas, tempestivas e materialmente acessíveis.⁵⁷ Em sistemas que concentram energias na tutela repressiva e tardia, a resposta institucional tende a ocorrer quando o conflito já se encontra plenamente instalado, o que significa atuar apenas na ponta final do problema, com maiores custos sociais e menor capacidade de recomposição. A justiça preventiva desloca o foco para um momento anterior — o da formação e do desenvolvimento das relações — recuperando a função organizadora do Direito Civil e reduzindo a dependência estrutural do processo judicial como via ordinária.

Nesse ponto, a autonomia privada assume papel central. Longe de significar liberdade sem limites, ela constitui mecanismo de autorregulação social orientado por parâmetros normativos, no qual os próprios sujeitos moldam soluções adequadas às suas necessidades, dentro das balizas da ordem jurídica. A justiça preventiva, ao valorizar a autonomia privada responsável, reforça a capacidade das partes de estruturarem relações estáveis, com menor probabilidade de ruptura conflitiva. O que se busca, portanto, não é a substituição do Estado, mas a construção de um sistema em que o Estado atue de forma mais inteligente: criando condições institucionais e normativas para que as relações privadas sejam constituídas com maior segurança jurídica, e reservando a tutela jurisdicional para hipóteses em que a intervenção do juiz seja realmente necessária.

A noção de jurisdição como *ultima ratio* é particularmente importante nesse enquadramento. Alexandre Freitas Câmara ressalta que a tutela jurisdicional deve ser acionada de modo racional, evitando-se a sua utilização indiferenciada como resposta automática a toda controvérsia.⁵⁸ Esse ponto dialoga diretamente com a lógica civil:

⁵⁷ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁸ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 9788597014365

relações de continuidade — família, vizinhança, contratos em curso, obrigações duradouras — raramente se beneficiam de uma resposta exclusivamente adversarial, sobretudo quando a controvérsia poderia ter sido evitada pela qualificação do ato, pelo esclarecimento do conteúdo negocial, pela formalização adequada ou pela correção preventiva de assimetrias informacionais. A justiça preventiva, sob esse aspecto, não concorre com o Judiciário; ela o preserva, ao diminuir a incidência de conflitos previsíveis e ao permitir que a jurisdição se concentre nos casos efetivamente complexos.

A responsabilidade civil oferece outro ângulo decisivo. Embora frequentemente associada à reparação posterior ao dano, a responsabilidade civil possui também dimensão preventiva e dissuasória, na medida em que orienta comportamentos e conforma padrões de diligência. Contudo, quando a responsabilização ocorre apenas ao final de longos processos, o potencial preventivo do instituto é enfraquecido: a sanção tardia dilui o efeito dissuasório e pode permitir que práticas lesivas se mantenham vantajosas por longos períodos. A racionalidade preventiva, por isso, não depende apenas da existência abstrata de deveres e sanções; depende do modo como o sistema jurídico estrutura incentivos para que os sujeitos adotem condutas diligentes e cooperativas antes que o dano se consolide. Reforçar a dimensão preventiva do Direito Civil significa, deste modo, fortalecer mecanismos que atuem na origem dos vínculos jurídicos, reduzindo o espaço da violação e da litigância tardia.

Também por isso, a hipertrofia do processo judicial tende a deslocar o centro de gravidade do sistema para a fase contenciosa, enfraquecendo o papel organizador do direito material. Didier Jr. observa que o processo civil, quando acionado de forma massiva e indiscriminada, perde racionalidade e compromete sua função instrumental, convertendo-se em rotina social de resolução de problemas que poderiam ser enfrentados por estruturas preventivas e adequadas.⁵⁹ A justiça preventiva, situada no plano civil, recoloca o Direito no seu papel estruturante: prevenir conflitos por qualificação, orientação, estabilização de expectativas e redução de ambiguidades nas relações jurídicas.

A justiça preventiva deve, ainda, ser compreendida como política pública de Estado, e não como técnica conjuntural de gestão de acervos. Prevenir conflitos exige instituições estáveis, qualificadas e dotadas de legitimidade social, capazes de operar de forma contínua e capilarizada no plano da vida civil. Boaventura de Sousa Santos, ao discutir a democratização da justiça, enfatiza que ela não se alcança apenas pela ampliação do acesso formal aos tribunais, mas pela construção de um sistema plural de respostas, socialmente eficaz e apto a reduzir desigualdades reais no exercício de direitos.⁶⁰ A prevenção, nessa chave, não é “menos justiça”; é justiça em momento mais adequado, com menor custo social e maior potencial de pacificação.

⁵⁹ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. ISBN 9788544232903

⁶⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 62. ISBN 9788524913242

No ordenamento brasileiro, a Constituição Federal de 1988 criou condições particularmente favoráveis para o desenvolvimento de uma justiça preventiva vinculada ao Direito Civil ao reconhecer e estruturar instituições extrajudiciais dotadas de fé pública e submetidas à fiscalização do Poder Judiciário. Essas instituições operam precisamente no momento de formação e formalização de relações jurídicas civis, desempenhando funções de qualificação, orientação e estabilização de expectativas, com impacto direto na redução de controvérsias futuras. Essa constatação reforça o núcleo do argumento: a justiça não se realiza apenas por decisão judicial; ela também se realiza pela organização juridicamente adequada das relações privadas.

Dessa forma, afirmar o Direito Civil como *locus* natural da justiça preventiva permite compreender a desjudicialização não como diminuição de garantias ou privatização indevida da justiça, mas como redistribuição funcional racional no sistema: cada instância deve operar onde é mais apta, segundo critérios de adequação, segurança jurídica e proteção efetiva dos sujeitos. A prevenção de conflitos, quando estruturada sob parâmetros jurídicos e institucionais sólidos, favorece a pacificação social, reduz custos sociais e económicos da litigância e fortalece o Estado de Direito, ao devolver protagonismo responsável aos sujeitos e às instituições vocacionadas ao plano pré-conflitual. Essas premissas teóricas fundamentam a análise, no capítulo seguinte, do papel desempenhado pelas serventias extrajudiciais brasileiras como instrumentos qualificados de justiça preventiva no âmbito do Direito Civil.

1.6. Instrumentos de justiça preventiva

A consolidação da justiça preventiva como paradigma de reorganização do sistema de justiça impõe a análise dos instrumentos institucionais disponíveis para a sua concretização. A literatura contemporânea, tanto no Brasil quanto em Portugal, costuma agrupar sob o rótulo de “meios adequados de resolução de conflitos” (MARC) ou “Resolução Alternativa de Litígios” (RAL) um conjunto heterogêneo de mecanismos, entre os quais se destacam a mediação, a conciliação, a arbitragem e determinadas formas de atuação extrajudicial. Embora todos esses instrumentos sejam frequentemente associados à ampliação do acesso à justiça e à racionalização da litigiosidade, é fundamental distinguir as suas funções, momentos de atuação e pressupostos epistemológicos, sob pena de esvaziar o próprio conceito de prevenção.

A justiça preventiva, conforme delineada nos itens anteriores, caracteriza-se pela atuação anterior à eclosão do conflito, incidindo sobre a formação, organização e estabilização das relações jurídicas. O seu objetivo não é resolver litígios já instaurados, mas reduzir a probabilidade de que eles surjam, mediante a qualificação jurídica dos vínculos, a diminuição de ambiguidades normativas e a correção prévia de assimetrias informacionais. Desse modo, nem todo mecanismo alternativo à jurisdição estatal é, propriamente, um instrumento de justiça preventiva em sentido estrito.

A mediação e a conciliação ocupam lugar de destaque no discurso contemporâneo sobre acesso à justiça, sobretudo após a institucionalização dessas práticas como políticas públicas no Brasil. Ambas representam formas autocompositivas de solução de conflitos, nas quais um terceiro imparcial auxilia as partes na construção de um acordo, sem impor uma decisão. Kazuo Watanabe, ao defender a mediação como política pública, enfatiza o seu potencial de pacificação social e de humanização da justiça, sobretudo em contextos de alta litigiosidade e de relações continuadas.⁶¹

Todavia, sob o ponto de vista da justiça preventiva, é necessário reconhecer um limite estrutural: mediação e conciliação pressupõem a existência de um conflito já instaurado. Ainda que atuem fora do processo judicial ou em fase pré-processual, esses mecanismos operam quando a relação jurídica já se deteriorou a ponto de exigir intervenção de um terceiro. A sua função principal é gerir o conflito, e não impedir o seu surgimento. Por essa razão, embora essenciais num sistema multiportas, mediação e conciliação não constituem, em sentido técnico-epistemológico, instrumentos primários de justiça preventiva.

Fernanda Tartuce é clara ao delimitar esse papel: a mediação não elimina o conflito, mas oferece um modo mais adequado de tratá-lo, valorizando a comunicação e a autonomia das partes.⁶² Essa observação é crucial para o presente trabalho, pois reforça que a mediação atua a jusante da ruptura relacional, enquanto a justiça preventiva — tal como aqui defendida — atua a montante, no plano da conformação jurídica das relações.

A experiência brasileira de mediação e conciliação em serventias extrajudiciais ilustra bem essa distinção. Estudos críticos apontam que, quando a mediação cartorária replica modelos procedimentais excessivamente formalizados, ou quando é acionada apenas após a cristalização do conflito, ela perde parte significativa do seu potencial transformador e preventivo, convertendo-se em mera etapa adicional de um percurso já litigioso⁶³. Isso demonstra que a simples “localização institucional” fora do Judiciário não basta para caracterizar um mecanismo como preventivo.

A arbitragem, por sua vez, ocupa posição ainda mais clara fora do campo da justiça preventiva. Trata-se de mecanismo heterocompositivo, no qual as partes, por convenção, atribuem a um árbitro ou tribunal arbitral o poder de decidir definitivamente o conflito. Embora represente alternativa legítima e, em muitos casos, eficiente à jurisdição estatal — especialmente em litígios complexos, técnicos ou de alta especialização —, a arbitragem atua exclusivamente após a instauração do conflito.

Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. sublinham que a arbitragem não se caracteriza pela consensualidade do resultado, mas pela consensualidade da escolha do julgador.⁶⁴ O

⁶¹ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 113.

⁶² WATANABE, Kazuo. Mediação como política pública social e judiciária. *Revista do Advogado*, v. 34, n. 123, p. 35-39, 2014.

⁶³ TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. São Paulo: Método, 2016, p. 78. ISBN 9788530971410

⁶⁴ DIDIER JR., Fredie; FERNANDES, Leandro. *Introdução à justiça multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. São Paulo: JusPodivm, 2024. ISBN 9788544248775

árbitro exerce função decisória, substituindo a vontade das partes por uma decisão vinculante. Sob esse ângulo, a arbitragem é instrumento de resolução de conflitos, e não de prevenção. A sua relevância para a racionalização do sistema de justiça é inegável, mas o seu campo de incidência situa-se no momento em que a controvérsia já se tornou inevitável.

Do ponto de vista do presente trabalho, a arbitragem confirma uma distinção fundamental: nem toda alternativa ao Judiciário integra o domínio da justiça preventiva. A arbitragem preserva a lógica adjudicatória, ainda que deslocada para fora do aparato estatal, e, por isso, não atua sobre as causas estruturais da litigiosidade civil analisadas nos itens anteriores.

É precisamente nesse ponto que se justifica o recorte epistemológico do presente trabalho. Ao optar por concentrar a análise nas serventias extrajudiciais, a investigação não ignora a importância da mediação, da conciliação ou da arbitragem, mas parte da constatação de que somente as serventias atuam de forma sistemática e institucionalizada no momento pré-conflitual, incidindo diretamente sobre a formação e a formalização das relações jurídicas civis.

A atividade notarial e registral opera no núcleo da vida civil: contratos, transmissões patrimoniais, constituição de direitos reais, atos de família, declarações de vontade e produção de prova pré-constituída. Nesses espaços, a atuação qualificada do notário e do registrador — mediante controle de legalidade, esclarecimento das partes, verificação de capacidade e adequação formal do ato — reduz significativamente a probabilidade de litígios futuros. Trata-se de uma prevenção estrutural, e não meramente reativa.

A doutrina notarial clássica e contemporânea converge nesse ponto. Leonardo Brandelli observa que a função notarial realiza segurança jurídica não apenas por documentar, mas por qualificar juridicamente a vontade das partes.⁶⁵⁵ Essa qualificação — que envolve interpretação normativa, orientação e conformação do ato à ordem jurídica — é, por excelência, atividade preventiva. Diferentemente da mediação, que intervém quando o conflito já existe, a atuação notarial busca impedir que a ambiguidade ou o vício jurídico se convertam em litígio.

Sob a perspectiva sistêmica, essa atuação revela especial relevância. Santiago Pereira Campos demonstra que políticas públicas de justiça eficazes devem atuar sobre os incentivos estruturais que produzem litigiosidade, e não apenas sobre os seus sintomas.⁶⁶⁶ As serventias extrajudiciais, ao organizarem juridicamente as relações privadas antes do conflito, recalibram incentivos, desestimulam comportamentos oportunistas e reduzem a dependência da tutela jurisdicional estatal — precisamente os objetivos centrais da justiça preventiva delineados neste capítulo.

⁶⁵ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 88, ISBN 9788502072190

⁶⁶ CAMPOS, Santiago Pereira. Abordagem sistêmica da justiça civil a partir do direito processual e das políticas públicas. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, Brasil. Ano 19. Volume 26. Número 1. Jan./abr. 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/88856>. Acesso em: 10 dez. 2025. ISSN 1982-7636

À luz do exposto, o recorte do presente trabalho — centrado nas serventias extrajudiciais — não decorre de exclusão arbitrária de outros mecanismos, mas de uma opção metodológica coerente com o conceito de justiça preventiva adotado. Mediação, conciliação e arbitragem desempenham funções relevantes no sistema multiportas, mas operam, predominantemente, após a instauração do conflito, ainda que fora do Judiciário. As serventias extrajudiciais, ao contrário, atuam no plano pré-conflitual, organizando juridicamente a vida civil e prevenindo a judicialização desde a sua origem.

Esse recorte permite, ainda, enfrentar uma lacuna recorrente na literatura: enquanto os MARC são frequentemente analisados sob a ótica do processo e da gestão de litígios, a atuação preventiva extrajudicial permanece subexplorada como política pública de justiça. Ao situar as serventias extrajudiciais no centro da reflexão, o trabalho busca contribuir para a reconstrução de um modelo de justiça civil menos reativo, mais próximo da vida social e mais comprometido com a segurança jurídica.

1.7. Conclusões parciais

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permitiu demonstrar que o modelo jurisdicional tradicional, estruturado predominantemente a partir da justiça reativa e da centralidade do processo judicial, revela-se insuficiente para responder às exigências da sociedade contemporânea. O crescimento estrutural do Poder Judiciário brasileiro e a intensificação da judicialização da vida civil não configuram meros fenômenos quantitativos, mas traduzem uma transformação profunda na forma como os conflitos passaram a ser institucionalmente tratados, com deslocamento excessivo de tensões próprias da vida privada para a esfera jurisdicional.

Evidenciou-se que a judicialização excessiva decorre de causas estruturais, associadas a incentivos institucionais mal calibrados, à expansão autorreferenciada da máquina judiciária, ao comportamento estratégico de grandes litigantes e à fragilidade de mecanismos eficazes de responsabilização preventiva nas relações civis. Em lugar de promover pacificação social e tutela efetiva, esse modelo contribuiu para a sobrecarga do sistema de justiça, para a morosidade processual e para a consolidação de práticas que externalizam para o Estado os custos de conflitos previsíveis e reiterados.

As consequências desse processo projetam-se de modo sensível sobre a vida civil e sobre a própria cidadania. A dependência quase exclusiva da tutela jurisdicional estatal para a satisfação de direitos básicos fragiliza a autonomia privada, aprofunda desigualdades no acesso efetivo à justiça e contribui para a formação de cidadãos que apenas veem seus direitos reconhecidos após prolongada e onerosa insistência perante o Judiciário. A coexistência entre uma justiça excessivamente judicializada e a persistência de uma ampla “face oculta” de conflitos não resolvidos revela, com clareza, os limites do modelo centrado exclusivamente na jurisdição estatal.

Nesse quadro, mostrou-se fundamental distinguir acesso ao Judiciário de acesso à justiça. O capítulo demonstrou que o acesso à justiça, em sentido material, exige a adequação dos

mecanismos de tutela às necessidades concretas das pessoas, superando a identificação automática entre justiça e processo judicial. A justiça multiportas, a racionalização da intervenção jurisdicional e a centralidade da pessoa no sistema de justiça emergem, assim, como elementos indispensáveis para a reorganização institucional da justiça civil.

À luz desse diagnóstico, a justiça preventiva afirmou-se como paradigma capaz de deslocar o foco do sistema jurídico da reação tardia ao conflito para a sua antecipação e prevenção. Sustentou-se que o Direito Civil constitui o *locus* natural dessa racionalidade preventiva, por disciplinar as relações jurídicas quotidianas, estruturar expectativas legítimas, valorizar a autonomia privada responsável e permitir a atuação institucional no plano pré-conflitual. A prevenção de litígios, nesse âmbito, não se confunde com mera redução estatística da litigiosidade, mas orienta-se à promoção da segurança jurídica, da estabilidade das relações e da pacificação social.

A análise dos instrumentos de justiça preventiva permitiu, ainda, justificar o recorte epistemológico adotado neste trabalho. Embora mediação, conciliação e arbitragem desempenhem funções relevantes no sistema multiportas, concluiu-se que tais mecanismos atuam predominantemente após a instauração do conflito, ainda que fora do Judiciário. As serventias extrajudiciais, por sua vez, distinguem-se por operar de forma sistemática no momento de formação e formalização das relações jurídicas civis, desempenhando função estrutural de qualificação, orientação e prevenção de controvérsias. É precisamente essa atuação pré-conflitual que as insere, de modo privilegiado, no campo da justiça preventiva em sentido estrito.

As premissas teóricas consolidadas neste capítulo fornecem, assim, o fundamento necessário para a análise desenvolvida no capítulo seguinte, dedicado ao exame das serventias extrajudiciais brasileiras como instrumentos qualificados de justiça preventiva no âmbito do Direito Civil. Ao atuarem antes da eclosão do litígio, sob fiscalização do Poder Judiciário e com base em parâmetros de segurança jurídica, tais instituições revelam-se aptas a concretizar, no plano institucional, a racionalidade preventiva aqui delineada, contribuindo para a reorganização do sistema de justiça e para o fortalecimento do Estado de Direito contemporâneo.

2. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL COMO INSTRUMENTOS DE JUSTIÇA PREVENTIVA NO DIREITO CIVIL

O presente capítulo tem por objetivo analisar o papel das serventias extrajudiciais brasileiras como instrumentos institucionais de justiça preventiva no âmbito do Direito Civil, examinando o seu regime jurídico, suas funções contemporâneas e as experiências concretas de desjudicialização consolidadas no ordenamento jurídico nacional. Parte-se da premissa, desenvolvida no capítulo anterior, de que a reorganização do sistema de justiça exige a superação do paradigma exclusivamente reativo, centrado na jurisdição estatal, e a valorização de mecanismos capazes de atuar no plano pré-contencioso, qualificando as relações jurídicas antes da eclosão do conflito.

Assim sendo, o capítulo propõe uma leitura sistemática das serventias extrajudiciais não como meros órgãos de formalização documental, mas como instituições dotadas de densidade jurídica própria, legitimidade constitucional e capacidade técnica para a prevenção de litígios. Busca-se demonstrar que a atuação notarial e registral, ao incidir diretamente sobre a formação, modificação e extinção das relações jurídicas civis, desempenha função estruturante na promoção da segurança jurídica, da estabilidade das relações privadas e da pacificação social, em consonância com os valores do Estado de Direito contemporâneo.

A partir desse entendimento, o capítulo desenvolve uma análise que articula fundamentos constitucionais, funções institucionais, experiências legislativas e desafios críticos do modelo brasileiro de desjudicialização. O percurso argumentativo adotado permite compreender tanto o potencial preventivo das serventias extrajudiciais quanto os seus limites, custos e riscos, oferecendo uma visão equilibrada e crítica do modelo. As conclusões aqui alcançadas servirão de base para o diálogo comparado com a experiência portuguesa, a ser desenvolvido no capítulo seguinte, no qual se examinarão outras formas institucionais de justiça preventiva e desjudicialização.

2.1. Regime constitucional das serventias extrajudiciais

A compreensão do papel das serventias extrajudiciais no sistema jurídico brasileiro exige, inicialmente, o reconhecimento de que a atividade notarial e registral não se confunde com um serviço administrativo comum, nem constitui criação recente do Estado moderno. A doutrina identifica a função notarial como instituição historicamente anterior à própria conformação do Estado, na medida em que a necessidade de registrar, autenticar e perpetuar juridicamente direitos sempre esteve associada à estabilização das relações sociais e à construção da confiança coletiva. Registrar e dar forma jurídica aos atos humanos significa reduzir incertezas, preservar expectativas legítimas e assegurar continuidade às relações sociais, funções essenciais à vida em comunidade.

A origem histórica do notariado remonta a momento impreciso, anterior à consolidação dos modelos estatais contemporâneos. Conforme observa Leonardo Brandelli, nas suas

manifestações mais primitivas, o notário não detinha fé pública própria, atuando como simples redator de atos cuja autenticidade dependia da chancela de autoridade superior dotada de poder legitimante.⁶⁷ Nessa fase inicial, a função notarial possuía caráter eminentemente documental e memorialístico, voltada à conservação da vontade das partes e à prova futura dos negócios realizados. Somente com a evolução dos sistemas jurídicos, especialmente no âmbito da tradição romano-germânica, a atividade notarial passou a ser dotada de fé pública, adquirindo centralidade na prevenção de conflitos e na segurança jurídica.

No contexto contemporâneo, a expressão “serventias extrajudiciais” designa o conjunto de atividades exercidas por notários e registradores no âmbito de suas competências legais, integrando um microssistema jurídico próprio dentro do sistema do Direito. No Brasil, essas atividades encontram-se submetidas a um regime jurídico-constitucional específico, delineado pela Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 236, e regulamentado pela Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Trata-se, portanto, de instituições jurídicas constitucionalizadas, cuja atuação não se dá à margem do Estado, mas em estreita vinculação com ele.

A Lei nº 8.935/1994 define os notários e registradores como “profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”, estabelecendo que os serviços notariais e de registro destinam-se a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos.⁶⁸ Essa definição legal evidencia que a função extrajudicial não se limita à produção de documentos, mas envolve a organização jurídica das relações privadas, com impacto direto sobre a segurança das transações e a prevenção de litígios.

No plano doutrinário internacional, a União Internacional do Notariado Latino (UINL) conceitua o notário como profissional do direito, titular de função pública, nomeado pelo Estado para conferir autenticidade aos atos e negócios jurídicos e para aconselhar e assessorar os requerentes de seus serviços.⁶⁹ Esse conceito destaca dois elementos fundamentais da função notarial: a autenticidade, decorrente da fé pública, e o dever de aconselhamento imparcial, que qualifica juridicamente a vontade das partes e atua preventivamente na formação dos vínculos jurídicos.

O tabelião de notas, enquanto profissional do direito dotado de fé pública, exerce a atividade notarial com a finalidade de garantir a eficácia da lei, a segurança jurídica e a prevenção de litígios. A doutrina sublinha que a função notarial se estrutura a partir de duas dimensões complementares: a função autenticadora e a função de aconselhamento jurídico. Eric Deckers sintetiza essa concepção ao afirmar que a razão de ser do notariado, no sistema da *civil law*, reside na opção política de o Estado assegurar um serviço de justiça

⁶⁷ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 145. ISBN 9788502072190

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 1994.

⁶⁹ UNIÃO INTERNACIONAL DO NOTARIADO (UINL). *Princípios fundamentais do notariado latino*. Disponível em: <https://uinl.org/fundamental-principles/principles-of-the-notarial-function/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

preventiva por meio da autenticidade e da assistência jurídica aos particulares em domínios relevantes da vida económica e social, em prol da segurança e da paz civil.⁷⁰

A doutrina nacional também identifica peculiaridades próprias da função notarial. Luís Paulo Aliende Ribeiro destaca que o notário se apresenta como profissional liberal titular de um ofício público, reunindo, de forma harmónica, autonomia técnica e independência funcional com deveres públicos e sujeição à fiscalização estatal.⁷¹ Ricardo Henry Marques Dip aprofunda essa leitura ao demonstrar que a atividade notarial não pode ser compreendida como tarefa meramente burocrática, mas como exercício complexo de uma função jurídica que integra, simultaneamente, a busca da juridicidade (*res justa*) e a realização da segurança (*res certa*).⁷² Não se trata, portanto, de cisão artificial entre jurista e gestor, mas de integração funcional orientada à prevenção de conflitos.

Vicente de Abreu Amadei, ao tratar da atividade extrajudicial, ressalta que os serviços de notas e registros têm por finalidade minimizar as incertezas das situações jurídicas pessoais, patrimoniais e negociais, conferindo-lhes tutela formal por meio da fé pública e da aparência jurídica.⁷³ Essa atuação preventiva não se orienta à resolução de controvérsias já instauradas, mas à estabilização prévia das relações jurídicas, reduzindo a probabilidade de conflitos futuros.

A fé pública constitui elemento estruturante desse modelo. Atribuída pelo Estado aos notários e registradores, confere presunção legal de autenticidade, veracidade e legitimidade aos atos praticados no exercício da função. Walter Ceneviva define a fé pública como a confiança especial atribuída por lei ao que o delegado declara ou pratica, com presunção de verdade e eficácia jurídica dos negócios ajustados com base nesses atos.⁷⁴ Essa presunção não é pessoal, mas institucional, resultante de um estatuto jurídico rigoroso que combina delegação estatal, concurso público, fiscalização judicial e responsabilidade funcional.

⁷⁰ (...) a razão de ser essencial do notariado decorre da vontade política, cara ao sistema jurídico da *civil law*, de ver o Estado assegurar um serviço de justiça preventiva pelo serviço público da autenticidade e da assistência aos particulares em domínios que são importantes para a vida económica e social ou para a segurança e a paz civil. (...) DECKERS, Eric. *Função notarial e deontologia*. Tradução de Albino Matos. Coimbra: Almedina, 2005, p. 43. ISBN 9789724024097

⁷¹ O notário apresenta-se como um profissional liberal, titular de uma profissão pública independente, o que significa que na sua pessoa reúnem-se duas posições: a de profissional liberal e a de titular de um ofício público. Atua, como profissional liberal, com autonomia e independência tanto no que tange ao Estado quanto com relação aos particulares a quem presta serviços, o que se apresenta como da natureza intrínseca da atividade e não se altera em razão da submissão à fiscalização e ação disciplinar estatais, impostas pelo carácter público da função. RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 43. ISBN 9788502073869

⁷² O notário, enquanto jurista, inclina-se a determinar a *res justa*, e, na sequência, documentando-a com a qualidade da fé pública, tende a prevenir conflitos, o que faz emergir a prevalência da busca da *res certa*. Da mesma sorte que a busca primacial da juridicidade (ou seja, da *res justa*) não exclui, na atividade do notário-jurista, algum concomitante chamado da segurança (o que é mais próprio do notário-gestor do serviço público), também a pontual execução da função pública não corresponde a uma tarefa restritamente burocrática, sem recolha do saber de jurista do notário. Prevalência de sentido não são aí exclusoras da integração harmónica da bipolaridade da função notarial: o notário não é "meio burocrata, meio jurista", mas um jurista que, de modo complexo, exerce também um serviço público, sem nenhuma cisão artificial de suas funções. DIP, Ricardo Henry Marques. *Prudência notarial*. São Paulo: Quinta Editorial, 2012, p. 34. ISBN 8563600079

⁷³ AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios de protesto de títulos. In: DIP, Ricardo Henry Marques (org.). *Introdução ao direito notarial e registral*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004. p. 99–115. ISBN 8575250191

⁷⁴ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 2007. ISBN 9788502019614

As atribuições dos notários encontram-se expressamente previstas na Lei nº 8.935/1994. Compete-lhes, entre outras funções, formalizar juridicamente a vontade das partes, lavrar escrituras públicas e procurações, testamentos públicos, atas notariais, reconhecer firmas e autenticar cópias. Ao exercer essas atribuições, o notário atua como agente qualificador da vontade privada, analisando a legalidade, a legitimidade e a adequação do ato à ordem jurídica, o que confere eficácia *erga omnes* e segurança jurídica aos negócios celebrados.

A doutrina destaca, ainda, a distinção entre a função notarial e a advocacia. Enquanto o advogado atua na defesa dos interesses de seu cliente, o notário exerce função imparcial, orientada à realização da vontade comum das partes dentro dos limites legais. Brandelli afirma que o notário se aproxima da figura de um “magistrado extrajudicial”, não no sentido de julgar conflitos, mas de precaver e acautelar, conduzindo as partes à realização espontânea do Direito e à prevenção de litígios.⁷⁵ Essa imparcialidade reforça a função preventiva e a confiança social depositada na atividade extrajudicial.

O marco normativo fundamental para a compreensão da atuação das serventias extrajudiciais no Brasil encontra-se, contudo, na Constituição Federal de 1988. O artigo 236 dispõe que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, cabendo ao Poder Judiciário a sua fiscalização. Essa opção constitucional promoveu profunda reconfiguração institucional da atividade, afastando tanto a estatização burocrática quanto a privatização pura, e instituindo um modelo híbrido, próprio do Estado de Direito contemporâneo.

A natureza de função pública delegada afasta qualquer equiparação simplista das serventias extrajudiciais ao setor privado comum. Embora exercidas em caráter privado, tais atividades permanecem submetidas a deveres públicos, a normas de direito público e a um rigoroso sistema de controle estatal. A exigência constitucional de ingresso por concurso público de provas e títulos reforça a legitimidade democrática do exercício da função, assegurando critérios objetivos de mérito, impessoalidade e publicidade, compatíveis com a relevância institucional da atividade.

A fiscalização pelo Poder Judiciário, exercida por meio das corregedorias permanentes e dos órgãos administrativos competentes, abrange tanto a regularidade formal dos atos quanto a observância dos deveres funcionais, permitindo a aplicação de sanções disciplinares em caso de infrações. Esse sistema de controle garante que a autonomia funcional das serventias não se converta em arbitrariedade, preservando a legalidade e a proteção dos interesses públicos e privados envolvidos.

⁷⁵ [...] não se deve confundir, entretanto, o mister notarial com o dos advogados, embora em ambos esteja presente o assessoramento e consultoria jurídica. O advogado atua em defesa dos interesses de seu cliente, deve empenhar suas forças e conhecimentos em prol dos interesses de seu cliente, ao passo que o notário deve, imparcialmente, buscar a realização do melhor resultado, de acordo com a vontade de ambas as partes envolvidas, constituindo-se numa espécie de magistrado extrajudicial. No primeiro caso, a palavra de ordem é defender (os interesses de seu cliente), no segundo, precaver ou acautelar, conduzindo as partes para a melhor solução na realização espontânea do Direito, atendendo aos interesses de ambas. BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 139. ISBN 9788502072190

José Renato Nalini ressalta que a fé pública atribuída aos notários e registradores constitui uma das mais relevantes garantias do sistema extrajudicial brasileiro, precisamente porque resulta da conjugação entre delegação estatal, concurso público, fiscalização judicial e responsabilidade funcional.⁷⁶ A confiança social nos atos extrajudiciais decorre desse arranjo institucional, e não de qualquer presunção pessoal de idoneidade do agente.

Sob a ótica do Direito Civil, o regime constitucional das serventias extrajudiciais revela-se particularmente adequado à lógica da justiça preventiva. Ao atuarem no momento de formação, modificação e extinção das relações jurídicas, notários e registradores exercem função organizadora e qualificadora, reduzindo incertezas e prevenindo litígios futuros. A atuação extrajudicial não substitui a jurisdição estatal, mas complementa-a, qualificando juridicamente os atos antes que se transformem em conflitos judicializados.

A responsabilidade dos notários e registradores reforça essa lógica. Para além da responsabilidade civil pelos danos causados no exercício da função, os titulares das serventias sujeitam-se à responsabilidade administrativa e disciplinar, o que acentua o caráter público da atividade. Essa tríplice responsabilidade contribui para a legitimidade institucional das serventias extrajudiciais como instrumentos de justiça preventiva e para a confiança social no sistema.

Humberto Dalla Bernardina de Pinho observa que a Constituição de 1988 promoveu verdadeira constitucionalização da atividade extrajudicial, integrando os serviços notariais e de registro na arquitetura institucional do Estado sem submetê-los ao modelo burocrático tradicional.⁷⁷ Esse desenho institucional permite conjugar eficiência, especialização técnica e controlo público, criando condições favoráveis para a prevenção de conflitos no âmbito das relações civis.

A experiência brasileira evidencia, assim, que o regime constitucional das serventias extrajudiciais foi concebido não apenas como solução administrativa para a organização de serviços, mas como elemento estruturante de um sistema de justiça mais amplo e equilibrado. A desjudicialização operada nesse contexto não implica afastamento do Estado, mas redistribuição funcional racional das tarefas de tutela jurídica, reservando à jurisdição estatal os conflitos de maior complexidade e densidade litigiosa.

À luz da concepção de justiça preventiva desenvolvida no Capítulo I, a atuação extrajudicial mostra-se plenamente compatível com a reorganização do sistema de justiça, ao permitir intervenção institucional antes da eclosão do conflito, promovendo segurança jurídica, estabilidade das relações civis e pacificação social. A partir desse enquadramento constitucional e dogmático, torna-se possível compreender as novas funções desempenhadas pelas serventias extrajudiciais na sociedade contemporânea, tema que será aprofundado no item seguinte.

⁷⁶ NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. ISBN 8520363172

⁷⁷ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MELLO PORTO, José Roberto. A Desjudicialização enquanto ferramenta de Acesso à Justiça no CPC/2015: A nova figura da Usucapião por Escritura Pública. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro. Ano 10. Volume 17. Número 2. jul./dez. 2016. ISSN 1982-7636

2.2. Novas funções das serventias extrajudiciais na sociedade contemporânea

Durante longo período, a atuação das serventias extrajudiciais foi compreendida de modo restrito, como atividade essencialmente documental: certificar atos, autenticar declarações e conferir forma pública a negócios jurídicos, garantindo-lhes valor probatório e oponibilidade perante terceiros. Essa leitura, apesar de captar parte relevante da função notarial e registral, revela-se insuficiente para descrever o papel efetivamente desempenhado por tais instituições na sociedade contemporânea, sobretudo quando se observa o modo como a Constituição Federal de 1988 reconfigurou o estatuto jurídico dessas atividades e como, desde então, a prática extrajudicial passou a ocupar posição crescente na organização preventiva das relações civis.

A Constituição de 1988, ao afirmar que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público e sob fiscalização do Poder Judiciário, não apenas disciplinou a titularidade e o regime da atividade; conferiu-lhe, também, uma densidade institucional compatível com o Estado de Direito contemporâneo, integrando-a ao sistema de justiça em sentido amplo. Nesse quadro, a função extrajudicial não pode ser reduzida a um formalismo cartorial, como se sua relevância se esgotasse na “solenidade” do instrumento. A forma, aqui, cumpre função racional: reduzir incertezas, estabilizar expectativas, qualificar juridicamente a vontade e prevenir disputas futuras. É nesse sentido que a função documental deve ser compreendida como instrumento de uma finalidade mais ampla — a segurança jurídica — e não como fim em si mesma.

A crítica à visão meramente burocrática da titulação é bem sintetizada por Ricardo Henry Marques Dip ao apontar que parte considerável da doutrina enfatiza os fins formais da documentação jurídica (como pré-constituição de prova e conformação de causas), mas frequentemente desvaloriza o núcleo finalístico do direito preventivo: a produção de segurança jurídica⁷⁸. Ao advertir para o risco de um “informalismo” celebrado sob o rótulo de desburocratização, Dip chama atenção para a ruptura entre instrumento e finalidade, na qual a instrumentalidade degenera em dispensabilidade da forma, aumentando vulnerabilidades e litigiosidade.⁷⁹ Essa observação é decisiva para o argumento desta

⁷⁸ Parte considerável da doutrina tende a assinalar os fins formais entre os preponderantes na atividade documentária. Deste modo, a preconstituição da prova e a conformação ou formalização da causa pereceriam constituir os fins capitais dos títulos (em sentido formal), não se fazendo avultar, dessa maneira, as questões de fundo, que dizem respeito, proximamente, à eficácia constitutiva e à presunção de veracidade, e, mais remotamente, à segurança jurídica. Há, pois, não raro, um acento na exteriorização da causa, expressão formal e externa do título, com menoscabo da assinalação dos supostos internos e, especialmente, da finalidade última da atividade documentária, que é a segurança jurídica. E, no entanto sendo a segurança jurídica, em palavras de um autor de nossos tempos, o objetivo medular do sistema notarial, assim o é não por uma exigência de sua natureza tabelional específica mas, isto sim, por um predicado do gênero da documentação jurídica. O perdimento da noção dos fins do direito formal e, nele, avultadamente, o direito preventivo, tem conduzido à menor consideração da valia da segurança jurídica. Daí a celebração do informalismo - a pretexto de desburocratização -, com a ruptura do liame entre instrumento e fim, a ponto de que a idéia de instrumentalidade se traduza mais ou menos como dispensabilidade ou como suscetibilidade a vulnerações. (...) Não se quer aqui incorrer no excesso de recusar à titulação o papel de preconstituir prova e conformar causas jurídicas, nem se pretende, até porque se está exatamente a avultar a relevância da segurança jurídica e de um direito preventivo, negar importância aos mecanismos de validade formal. Mas é preciso achar a bitola adequada para trilhar o relacionamento entre essa validade de forma e a verdade material, especialmente porque, como fez ver Paulo Ferreira da Cunha, o direito, em nossos tempos, se vai amiúde tornando um jogo asséptico, uma "arte de cavalgar em toda a sela. DIP, Ricardo Henry Marques. "Querem matar as notas?". In: DIP, Ricardo Henry Marques (coord.). *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 118. ISBN 8588278960

⁷⁹ DIP, Ricardo Henry Marques. *Prudência notarial*. São Paulo: Quinta Editorial, 2012, p. 45. ISBN 8563600079

dissertação: o extrajudicial não é relevante porque “faz papéis”, mas porque, pela forma qualificada, controla riscos jurídicos e reforça a confiança nas relações civis.

Nessa concepção, o documento notarial ou registral deixa de ser apenas suporte de prova: converte-se em mecanismo de qualificação jurídica. A fé pública, por sua vez, não se limita à presunção formal de veracidade do que foi declarado, mas projeta-se sobre a regularidade do ato como um todo, na medida em que a atividade envolve controlo de legalidade, aferição de capacidade, adequação formal, conformidade com princípios estruturantes do Direito Civil e compatibilidade com normas cogentes. Em termos práticos, a intervenção extrajudicial opera antes do conflito: atua no momento em que ainda é possível conformar a vontade, reduzir ambiguidades e fechar “brechas” que, mais tarde, costumam ser convertidas em litígios.

É por essa razão que a doutrina contemporânea passou a enfatizar as novas funções das serventias extrajudiciais como funções preventivas, orientadoras e qualificadoras. Não se trata de atribuir ao extrajudicial um papel “substitutivo” do Judiciário, mas de reconhecer a redistribuição funcional no sistema de justiça: enquanto a jurisdição atua tipicamente quando o conflito está instalado, as serventias atuam de modo privilegiado na fase pré-contenciosa, promovendo a formação juridicamente adequada dos vínculos civis. Essa passagem é coerente com o paradigma de justiça preventiva desenvolvido no Capítulo I: se a judicialização é, em grande medida, produzida por incentivos e por falhas de conformação nas relações privadas, a prevenção depende de mecanismos institucionais capazes de atuar antes da escalada do conflito, oferecendo qualidade jurídica e segurança.

A função preventiva manifesta-se, em primeiro plano, pelo controlo de legalidade e pela filtragem técnica. Ao exercer juízo de admissibilidade e adequação — seja na lavratura de instrumentos notariais, seja na qualificação registral —, o notário e o registrador reduzem a probabilidade de que situações defeituosas ingressem validamente no tráfego jurídico. Esse “filtro” não é um ato mecânico: é atividade jurídico-técnica que protege as partes e terceiros, reduzindo a necessidade de correção judicial posterior. A prevenção ocorre, assim, por duas vias simultâneas: (a) impedimento de atos inválidos ou inadequados; e (b) conformação do ato para que produza efeitos previsíveis, estáveis e juridicamente sustentáveis.

A função orientadora, por sua vez, deriva da posição institucional de proximidade e do dever de imparcialidade. Ao atender as partes e esclarecer consequências jurídicas de atos pretendidos, notários e registradores contribuem para reduzir assimetrias informacionais e para qualificar o consentimento, permitindo que a vontade seja formada de modo livre, consciente e juridicamente informado. Essa dimensão orientadora é especialmente relevante em relações civis marcadas por complexidade técnica ou por desigualdade material entre os sujeitos, nas quais a incompreensão de efeitos jurídicos frequentemente se converte em conflito. A orientação extrajudicial, quando prestada com neutralidade e rigor técnico, reforça a autonomia privada responsável — não para substituir a vontade, mas para assegurar que a vontade seja juridicamente eficaz e compatível com o sistema.

A função qualificadora constitui o núcleo técnico dessa atuação ampliada. Qualificar juridicamente significa enquadrar o ato no tipo adequado, adotar a forma compatível, redigir instrumentos com precisão e, sobretudo, garantir coerência com o ordenamento e com princípios do Direito Civil (boa-fé, função social, proteção da confiança e segurança do tráfego). Essa qualificação é um ato de concretização do direito na vida quotidiana: não cria “novas normas”, mas densifica a normatividade existente ao aplicá-la no ponto mais sensível do ciclo jurídico — o momento de constituição das relações. Por isso, a qualificação pode possuir potencial preventivo superior à tutela jurisdicional tardia: enquanto o processo judicial reorganiza a realidade após a ruptura, a qualificação extrajudicial pode evitar a ruptura.

Essa diferença temporal é determinante para compreender o papel das serventias no sistema de justiça contemporâneo. Alexandre Freitas Câmara, ao abordar a adequação dos meios de tutela, destaca que há ganhos evidentes quando a proteção jurídica ocorre no momento de formação do ato ou da relação, e não apenas depois que o conflito se instalou com custos sociais já internalizados.⁸⁰ No plano do Direito Civil, cuja racionalidade é estruturada por estabilidade, continuidade de relações e confiança, a intervenção preventiva e qualificadora apresenta vantagem institucional: reduz incertezas e preserva vínculos, evitando que a lógica adversarial do litígio destrua relações que poderiam ter sido juridicamente organizadas desde a origem.

Além disso, a superação da visão “meramente documental” exige reconhecer que as serventias extrajudiciais desempenham uma função organizadora das relações sociais: tornam previsíveis efeitos jurídicos, constroem publicidade, estabilizam titularidades e diminuem o espaço de oportunismo. Essa atuação, em larga medida, opera como mecanismo de governança jurídica das relações privadas, sobretudo em sociedades complexas e massificadas, em que a assimetria de informação e a padronização contratual frequentemente produzem litigiosidade. O extrajudicial, nesse cenário, pode funcionar como instância de qualificação e racionalização: não elimina conflito por decreto, mas reduz sua probabilidade por conformação técnica e orientação.

A literatura sobre desjudicialização reforça que o êxito desse deslocamento funcional não depende apenas de “retirar competências” do Judiciário, mas de assegurar qualidade institucional equivalente ou superior à tutela que seria prestada judicialmente. Em termos de política pública, o argumento decisivo não deve ser “desafogar o Judiciário” como objetivo em si, mas melhorar a qualidade e a adequação das respostas do sistema de justiça para a vida das pessoas — raciocínio que dialoga com o enquadramento crítico desenvolvido no Capítulo I e com as preocupações de parte da doutrina portuguesa sobre fundamentos legítimos da desjudicialização. Nessa linha, a experiência brasileira tende a ser invocada como caso relevante justamente por combinar delegação estatal, concurso público, fiscalização judicial e fé pública, preservando controlo e garantias enquanto amplia capacidade preventiva no plano civil.

⁸⁰ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 9788597014365

Essa reconstrução do papel institucional das serventias extrajudiciais projeta efeitos diretos sobre a autonomia privada e sobre a autorregulação. Em sistemas excessivamente judicializados, a tendência é transferir ao Estado-juiz a responsabilidade por gerir problemas cotidianos das relações privadas, produzindo dependência, escalada de conflito e incentivos à litigância. Ao contrário, quando as partes dispõem de instituições de proximidade capazes de organizar juridicamente suas relações de forma segura, aumenta-se a probabilidade de soluções espontâneas, de conformação consensual e de estabilização do tráfego. O reforço da autonomia privada, aqui, não significa liberalismo contratual ilimitado, mas autonomia juridicamente assistida: a vontade continua livre, porém qualificada por informação, forma e legalidade, o que reduz vulnerabilidades e litigiosidade futura.

A autorregulação, nesses termos, não é um discurso abstrato: ela se manifesta na capacidade de os sujeitos estruturarem relações civis com previsibilidade e segurança, sem necessidade de converter cada fricção em demanda judicial. Esse efeito é particularmente relevante para a justiça preventiva: a prevenção não ocorre apenas pela existência de uma instituição “fora do Judiciário”, mas pela construção de um ambiente jurídico que induz comportamentos diligentes, reduz assimetrias e organiza expectativas. A fé pública, a imparcialidade e o controle de legalidade operam como dispositivos institucionais de confiança, permitindo que o cidadão planeie sua vida civil com menor custo de transação e menor risco de litigância.

Por fim, essa transformação funcional ganha relevo adicional quando se considera a dimensão protetiva do extrajudicial em contextos de vulnerabilidade. A atuação orientadora e qualificadora pode impedir tanto a exploração de vulneráveis quanto a sua “superproteção” via judicialização automática que substitua indevidamente a vontade por tutela estatal. O ponto é relevante para a justiça preventiva: proteger não é apenas litigar depois do dano; é estruturar condições para que a vontade possa ser validamente manifestada, com apoio institucional e salvaguardas adequadas. Essa dimensão reforça a pertinência do extrajudicial como instrumento de política pública: prevenir conflitos, reduzir riscos e produzir segurança jurídica sem sacrificar, por padrão, a autonomia civil.

Diante desse enquadramento, as “novas funções” das serventias extrajudiciais podem ser sintetizadas como: (i) qualificação jurídica e filtragem de legalidade em fase pré-contenciosa; (ii) orientação imparcial e redução de assimetrias informacionais; (iii) organização da publicidade, autenticidade e eficácia dos atos com foco em estabilidade; (iv) indução de autorregulação e autonomia privada responsável; e (v) reforço institucional da justiça preventiva como prática cotidiana do sistema jurídico. A partir dessa base, o passo seguinte é analisar como tais funções se articulam com a desjudicialização no Direito Civil e com experiências concretas consolidadas — tema do item subsequente.

Nessa conjuntura, as serventias extrajudiciais desempenham papel relevante na superação da lógica do processo como “guerra civil”, na qual as partes se posicionam como adversárias irreconciliáveis. Ao favorecer soluções preventivas, consensuais e

juridicamente qualificadas, a atuação extrajudicial promove uma cultura de responsabilidade, cooperação e diálogo, em consonância com os valores do Direito Civil contemporâneo.

Assim sendo, o reforço da autonomia privada e da autorregulação, promovido pelas serventias extrajudiciais, evidencia que a justiça preventiva não se limita à redução da litigiosidade, mas constitui verdadeiro instrumento de transformação do modo como os conflitos são geridos na sociedade. Ao devolver protagonismo aos sujeitos e qualificar juridicamente suas escolhas, a atuação extrajudicial contribui para a pacificação social e para o fortalecimento do Estado de Direito.

2.3. Justiça preventiva, desjudicialização e Direito Civil

A compreensão do Direito Civil como campo privilegiado da desjudicialização decorre da própria natureza das relações jurídicas que esse ramo disciplina. Diferentemente de outros setores do ordenamento, o Direito Civil incide diretamente sobre a vida quotidiana dos indivíduos, regulando vínculos marcados pela continuidade, pela confiança e pela necessidade de estabilidade ao longo do tempo: contratos, direitos reais, família, sucessões, responsabilidade civil e demais situações patrimoniais e existenciais estruturantes. Por isso, o seu “tempo natural” não é o do conflito já deflagrado, mas o da formação e condução dos vínculos jurídicos, onde a prevenção de riscos e a qualificação de expectativas podem reduzir, de forma estrutural, a probabilidade de litígios futuros. É nessa lógica que a justiça preventiva encontra no Direito Civil o seu *locus* dogmático e institucional mais coerente, pois a tutela adequada de direitos, nesse domínio, depende menos de respostas jurisdicionais tardias e mais da organização jurídica prévia das relações privadas.

A justiça preventiva, aqui, não se confunde com mera antecipação do processo judicial ou com objetivo estatístico de “reduzir processos”. Trata-se de uma racionalidade de tutela orientada à estabilização de relações jurídicas por meio da qualificação pré-contenciosa: clarificação de direitos e deveres, controlo de legalidade, reforço da publicidade e da autenticidade, redução de ambiguidades interpretativas, mitigação de assimetrias informacionais e criação de incentivos para condutas diligentes. Em sociedades complexas e massificadas, essas tarefas não se realizam adequadamente apenas pela jurisdição, que tende a atuar quando a relação já se rompeu e quando custos sociais e emocionais já foram internalizados pelas partes. O desafio contemporâneo passa, portanto, por deslocar parte relevante da tutela para mecanismos institucionais capazes de atuar antes do litígio, preservando vínculos e reduzindo o recurso automático ao Estado-juiz.

Esse movimento conecta-se à evolução do debate sobre acesso à justiça. Cappelletti e Garth, ao sistematizarem as “ondas renovatórias”, evidenciaram que o acesso à justiça não pode ser reduzido ao acesso formal aos tribunais e que a efetividade exige diversificação de modelos de tutela, com instrumentos capazes de responder adequadamente às

diferentes tipologias de conflitos.⁸¹ Nessa chave, a terceira onda — frequentemente associada à busca por “alternativas” — não deve ser compreendida como um simples catálogo de mecanismos pós-conflito (mediação, conciliação, arbitragem), mas como um redesenho funcional do sistema de justiça, no qual a prevenção e a adequação do meio à necessidade concreta do cidadão se tornam critérios centrais. A instituição notarial e registral, em sistemas de *civil law*, ganha relevo precisamente por operar na etapa decisiva de formação e conformação das relações civis: onde o conflito ainda é potencial e onde a intervenção técnico-jurídica pode ser mais eficaz do que a correção posterior.

Embora a literatura utilize com frequência os termos como equivalentes, é metodologicamente útil distinguir conceitos próximos que carregam implicações institucionais distintas. A desjudicialização, em sentido amplo, designa a criação de vias não jurisdicionais (ou não estritamente jurisdicionais) para a prática de atos e para a solução de determinadas controvérsias, sem suprimir o direito de acesso ao Judiciário e sem converter a jurisdição em via exclusiva. O ponto não é “retirar direitos”, mas oferecer respostas eficientes, seguras e adequadas para situações que não reclamam, por sua natureza, a decisão adjudicatória de um juiz.

Ricardo Dip fornece uma distinção relevante: desjudicialização pode significar retirar atribuições do juiz, sem necessariamente retirar do Poder Judiciário a esfera de controle e fiscalização; enquanto desjudiciarização avança no sentido de retirar do próprio Judiciário (como instituição) funções subsidiárias e de baixa densidade litigiosa, deslocando-as para instâncias extrajudiciais ou administrativas com desenho de garantias próprio.⁸² A distinção, no plano desta dissertação, é útil para evitar leituras simplistas: nem toda transferência de competência implica “privatização” da justiça; e nem toda solução extrajudicial prescinde de controle, conversibilidade em litigioso ou tutela judicial subsidiária.

Já a extrajudicialização, conforme sistematiza Alfredo Luís Papassoni Fernandes, refere-se mais especificamente à transferência de procedimentos típicos de jurisdição voluntária e de atos tradicionalmente “judiciais” para o âmbito dos serviços notariais e registrais, estruturando-se uma via procedimental própria, com participação de profissionais do direito dotados de fé pública, controle de legalidade e, em regra, possibilidade de remessa ao Judiciário em caso de litígio.⁸³ Essa última nota é crucial para o argumento da justiça preventiva: o extrajudicial não se legitima por negar o Judiciário, mas por operar como instância de prevenção e conformação jurídica em casos consensuais ou potencialmente conflituosos, reservando a decisão adjudicatória para as hipóteses em que ela é necessária.

⁸¹ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 75.

⁸² DIP, Ricardo Henry Marques. *Desjudiciarização*. Aula ministrada em 1º abr. 2011, no curso de pós-graduação lato sensu “Especialização em Direito Notarial e Registral Imobiliário”, Escola Paulista da Magistratura. Disponível em: <https://educartorio.wordpress.com/tag/dejudiciarizacao/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

⁸³ FERNANDES, Alfredo Luís Papassoni. *Extrajudicialização: a jurisdição voluntária nos serviços notariais e registrais*. Bauru, SP: Spessotto, 2017, p. 32–36. ISBN 9788559730289

No plano das reformas de justiça, João Pedroso oferece ainda uma tipologia que ajuda a localizar a desjudicialização como categoria autônoma, ao lado da deslegalização e da informalização (ADR), identificando modalidades que vão desde o uso de meios informais dentro do tribunal até a transferência de competências para instâncias não judiciais e para “velhas e novas profissões”, como notários e registradores.⁸⁴ Tal enquadramento é útil porque impede que a desjudicialização seja confundida com mero “atalho” procedimental: ela integra uma política pública de reorganização do sistema de justiça, com implicações sobre cultura jurídica, proximidade institucional e qualidade de tutela.

A desjudicialização não é indiferente ao ramo do direito em que opera. Em matérias onde há forte densidade pública, assimetria estrutural intensa ou necessidade de coercibilidade imediata, a tutela jurisdicional pode ser imprescindível. Já no Direito Civil, grande parte das controvérsias nasce de falhas de conformação prévia: ambiguidade contratual, ausência de publicidade adequada, titulação precária, falta de orientação imparcial no momento de manifestação de vontade, inexistência de mecanismos eficazes de formalização e prova, além de riscos previsíveis (e reiterados) em sucessões e direitos reais. Nesses domínios, a intervenção preventiva pode ser mais eficiente do que a repressiva, porque atua sobre a “origem jurídica” do conflito — e não apenas sobre seus efeitos.

A máxima de Carnelutti sintetiza essa racionalidade de modo expressivo: “quanto mais notários, menos juizes”, não em sentido meramente quantitativo, mas qualitativo, associando conselho, consciência e cultura notarial à redução de litígios.⁸⁵ Independentemente do tom aforístico, o núcleo do argumento é consistente com a justiça preventiva: quando se reforçam instituições que qualificam a vontade e estabilizam relações, diminui-se o espaço do litígio como mecanismo ordinário de regulação social. Nessa linha, não se trata de negar o papel do juiz, mas de recolocar a jurisdição como *ultima ratio* em matéria civil, reservando sua energia institucional para disputas de maior complexidade e densidade litigiosa — orientação que dialoga com a crítica contemporânea ao processo-centrismo.

Além disso, a desjudicialização civil se harmoniza com uma ideia material de acesso à justiça. Cappelletti e Garth insistem que acesso à justiça significa acesso a resultados individual e socialmente justos, e não simples acesso a um procedimento formal.⁸⁶ Em um sistema congestionado, a via judicial pode tornar-se formalmente disponível, mas

⁸⁴ João Pedroso trata da desjudicialização ou desjuridificação, referindo-se à resolução de litígio, dividida em três vertentes para explicar o fenómeno: a) a deslegalização – retirada de tratamento pela lei, pelo próprio legislador, de certas matérias para serem regulamentadas administrativamente; b) a informalização da justiça, onde se encontram os ADRs; e c) a desjudicialização, em três formas: c.1) meios informais e recurso a não juristas nos processos em tribunal; c.2) transferência de competência de resolução de litígios para instâncias não judiciais; e c.3) transferência de resolução de litígios para velhas e novas profissões (sendo o notário e o registor enquadras como velhas profissões. PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

⁸⁵ Cuanto más Notario, tanto menos Juez (el más, referido al Notario, ya empleado, no solo en sentido cuantitativo, sino cualitativo); cuanto más consejo del Notario, cuanta más conciencia del Notario, cuanta más cultura del Notario, tanta menos posibilidad de Litis; y cuanto menos posibilidad de Litis, tanto menos necesidad del Juez. CARNELUTTI, Francesco. La Figura Jurídica del Notario. *Revista Internacional del Notariado*, n. 6, 1950, p. 120–129. ISSN 0325-1683

⁸⁶ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 75.

materialmente excludente: lenta, cara e assimétrica. A prevenção, ao contrário, pode democratizar a tutela ao reduzir custos de transação e ao oferecer soluções próximas, acessíveis e juridicamente qualificadas.

Para que a desjudicialização seja compatível com justiça preventiva (e não se converta em mera transferência burocrática), é necessário compreender seu fundamento como política pública qualitativa. Nessa direção, a Meta 9 do CNJ (Agenda 2030) formula um entendimento expressivo ao definir desjudicialização como reversão da judicialização excessiva “a partir da prevenção”, localizando a origem do problema e buscando soluções pacíficas, sem impacto negativo no acesso à justiça — enfatizando, inclusive, a natureza qualitativa do termo.⁸⁷ Ainda que o recorte da Meta esteja vinculado a práticas de conciliação/mediação no sistema de justiça, o ponto metodológico importa: o alvo é a prevenção e a reorganização racional de respostas, não a produção de números.

Esse enfoque dialoga com a premissa central do Capítulo I: a judicialização é produzida por incentivos. Quando condutas oportunistas, falhas massivas de conformidade ou estruturas institucionais que premiam o conflito permanecem sem correção, a litigância torna-se estratégia racional. A desjudicialização preventiva, então, deve operar como recalibração desses incentivos: ao facilitar a regularização de situações, ao reduzir incertezas formais, ao oferecer via segura para consensos e ao tornar menos vantajoso “empurrar” o problema para a sentença, o sistema passa a induzir conformidade e cooperação. Essa é a dimensão civilista e institucional da justiça preventiva.

Por isso, Ricardo Dip adverte que a desjudicialização não deve ser orientada por produtividade ou incremento de receitas estatais, mas por uma nova norma de celeridade e por um padrão de justiça compatível com segurança jurídica.⁸⁸ O alerta é importante para resguardar a legitimidade do extrajudicial: a transferência deve ser justificada por adequação funcional, garantias e benefício social, e não por lógica arrecadatória ou por pressão ocasional de mercado.

O Brasil consolidou, nas últimas décadas, experiências paradigmáticas de desjudicialização em matéria civil, com destaque para procedimentos consensuais e de jurisdição voluntária. A Lei n.º 11.441/2007 permitiu a realização, pela via notarial, de separações, divórcios, inventários e partilhas em hipóteses sem litígio e com requisitos específicos (capacidade, inexistência de incapazes e, no inventário, balizas adicionais).⁸⁹ A lógica é clara: quando o conflito não está instalado e quando a controvérsia é potencial, a resposta adequada não precisa ser adjudicatória; pode ser procedimental, com assistência técnica, controlo de legalidade e titulação dotada de eficácia.

⁸⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Meta 9: Implantação da Agenda 2030. Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 13 abr. 2025

⁸⁸ DIP, Ricardo Henry Marques. Três notas sobre usucapião extrajudicial. In: DIP, Ricardo Henry Marques (coord.). *Direito registral e o Novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 131–145. ISBN 8530971701

⁸⁹ BRASIL. Lei n.º 11.441, de 4 de janeiro de 2007. *Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11441.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

O CPC de 2015, ao prever expressamente a possibilidade de divórcio consensual, separação consensual e extinção consensual de união estável por escritura pública (art. 733), reforça essa orientação e explicita garantias: assistência por advogado ou defensor público, inexistência de incapazes e produção de efeitos registrais sem homologação judicial.⁹⁰ A via judicial permanece disponível, de modo que não há violação do art. 5º, XXXV, da Constituição: preserva-se a inafastabilidade da jurisdição, mas rompe-se a ideia de que a jurisdição é a via presumida para consensos.⁹¹

A doutrina que analisou a Lei 11.441/2007 sistematizou justificativas típicas da desjudicialização civil: simplificação procedimental, alternativa facultativa, racionalidade e celeridade, concentração do Judiciário na jurisdição contenciosa, desafogo institucional, facilitação da vida do cidadão e custos potencialmente menores, inclusive com hipóteses de gratuidade.⁹² Em especial, a observação de que a escritura pública substitui, nesses casos, o ato homologatório do juiz, sem suprimir garantias, evidencia o núcleo do argumento: trata-se de deslocar o consenso para uma instância de qualificação e segurança, e não de “privatizar” a justiça.

No mesmo sentido, Loureiro destaca que o mecanismo favorece celeridade e pode reduzir custos, ao mesmo tempo em que mantém segurança jurídica, na medida em que o notário analisa requisitos legais e qualifica o ato; a escritura, então, substitui a sentença homologatória como ato de recepção da vontade das partes, produzindo eficácia registral e oponibilidade.⁹³ O ponto é central para esta dissertação: a desjudicialização civil bem desenhada é uma forma de justiça preventiva, pois evita que relações consensuais sejam capturadas pela lógica adversarial e pelo tempo do processo.

A desjudicialização também avançou para procedimentos de alta relevância patrimonial e social, como a usucapião extrajudicial, introduzida no CPC/2015 (art. 1.071) ao alterar a Lei de Registros Públicos (art. 216-A). Aqui, a estrutura procedimental extrajudicial revela com ainda mais nitidez a lógica preventiva e organizadora do Direito Civil: regulariza-se a situação dominial, confere-se publicidade e estabilizam-se relações reais, reduzindo disputas futuras e fortalecendo a função social da propriedade. Embora o procedimento demande cautelas intensas (risco de fraude, necessidade de notificações, documentação e controlo rigoroso), ele responde a um problema clássico: a irregularidade fundiária como fonte permanente de conflitos e exclusão jurídica. Em termos de sistema de justiça, regularizar é prevenir.

Nesse panorama, a capilaridade das serventias extrajudiciais tem sido invocada como vantagem institucional para políticas públicas de justiça preventiva, dada a presença difusa no território e a proximidade com o cidadão. O dado de capilaridade e de volume de atos

⁹⁰ BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), art. 733. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 03 maio 2022.

⁹¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, art. 5º, XXXV.

⁹² CAHALI, Francisco José. *Escrituras públicas: separação, divórcio, inventário e partilha consensuais*: análise civil e processual civil, tributária e notarial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 12. ISBN 8520330797

⁹³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 101. ISBN 9788544230978

costuma ser exemplificado por relatórios setoriais (“Cartórios em Números”), frequentemente utilizados para demonstrar escala e impacto social da via extrajudicial.⁹⁴ Independentemente do número exato que se adote (que deve ser sempre fixado conforme fonte e recorte temporal), o argumento relevante é qualitativo: instituições próximas e dotadas de fé pública podem ser infraestrutura de prevenção e regularização civil.

Uma objeção recorrente à desjudicialização é a de que ela poderia gerar barreiras económicas ao acesso, deslocando custos ao cidadão. Aqui, a análise precisa ser mais fina. Primeiro, porque a via judicial também é onerosa (custas, tempo, honorários, custo emocional) e muitas vezes opera como barreira prática. Segundo, porque o ordenamento prevê mecanismos de gratuidade que alcançam emolumentos em situações específicas, como quando necessários à efetivação de decisão judicial ou continuidade de processo com benefício concedido (CPC, art. 98, § 1º, IX).⁹⁵ Terceiro, porque a desjudicialização preventiva pode atuar justamente sobre a “face oculta” do sistema: situações que não chegam ao Judiciário por inviabilidade prática, desconhecimento ou complexidade procedimental.

A ampliação do acesso material à justiça não depende apenas de portas formais, mas de respostas adequadas, compreensíveis, próximas e tempestivas. Quando o extrajudicial oferece regularização segura e orientação imparcial, ele pode reduzir assimetrias informacionais e tornar o acesso ao direito menos dependente da resistência ao tempo do processo. Em termos do Capítulo I, trata-se de evitar a formação de “cidadãos de segunda classe”, cujo direito só se materializa após longa insistência judicial.

A desjudicialização também é defendida sob argumento histórico e funcional: sociedades enfrentam conflitos por divisão de trabalho institucional, e a resposta não é simplesmente multiplicar juízes e estruturas estatais, com custos crescentes. Marco Antonio Greco Bortz, ao tratar a desjudicialização como fenómeno histórico e global, sustenta que a alternativa notarial permite aproveitar estruturas já instaladas, com capacidade jurídica e material para recepção de atos consensuais e homologatórios em que “ausente o germe do conflito atual”, reservando a cognição judicial para casos litigiosos.⁹⁶ Embora o texto tenha tom programático, a ideia se ajusta a uma política pública racional: usar o recurso escasso da jurisdição e da oralidade judicial onde agregam valor, e não para homologar consensos ou regularizar situações previsíveis.

⁹⁴ ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG). *Cartórios em Números* (Edição 2025). Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2026/01/Cartorio-em-Numeros-7a-edicao-2025-5.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2026.

⁹⁵ BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), art. 98, § 1º, IX. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 jul. 2022.

⁹⁶ Historicamente, a civilização humana tem dado conta dos litígios criados lançando mão do princípio da divisão do trabalho. Ocorreu com o povo hebraico, no êxodo pentateuco, depois na idade antiga com os gregos e romanos, e na idade média com os povos germanos. E a solução lógica não é a de simplesmente aumentar a quantidade de juízes, que implica em custos monumentais, pois um magistrado exige todo um aparelhamento complexo, material e humano para seu funcionamento. Daí a saída alternativa da via notarial, com aproveitamento de estruturas funcionais já instaladas, com capacidade legal, intelectual, material e humana para recepção daqueles atos judiciais homologatórios das vontades das partes, em que ausente o germe do conflito atual. Os casos meramente consensuais, em que o conflito existe apenas potencialmente e que por discricionariedade legislativa são conduzidos à cognição judicial, podem, com racionalidade e economia, ser conduzidos à competência notarial. BORTZ, Marco Antonio Greco. *A desjudicialização – um fenómeno histórico e global*. *Revista de Direito Notarial*, ano 1, n. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 108. ISBN 9788576744085

Nesse mesmo horizonte, Nalini enfatiza o potencial do Registro Civil das Pessoas Naturais como estrutura presente em todas as comunidades, com pessoal afinado à cultura jurídica e à dignidade do utente, apta a integrar reformas que reduzam o equipamento estatal sem prejudicar alternativas de solução e acesso a direitos.⁹⁷ A observação é compatível com a tese desta dissertação: a justiça preventiva não depende exclusivamente de “novas instituições”, mas pode ser construída pela valorização institucional de estruturas de proximidade, desde que acompanhada de garantias, fiscalização e qualidade técnica.⁹⁸

A desjudicialização, para ser legítima e estável, exige desenho de garantias. Dois riscos devem ser reconhecidos sem retórica: (a) risco de fraudes e de captura do procedimento por interesses oportunistas; e (b) risco de desigualdade informacional que prejudique vulneráveis. Nenhum desses riscos, porém, justifica a recusa do paradigma preventivo; justificam, isso sim, controlo rigoroso de legalidade, rotinas de fiscalização, padronização responsável de procedimentos, transparência, auditoria, capacitação e, sobretudo, preservação da via judicial como tutela subsidiária (conversibilidade em litigioso e controle posterior). A política pública não deve operar pela lógica “ou Judiciário ou extrajudicial”, mas por complementaridade funcional.

Também é preciso evitar que a desjudicialização se converta em simples “deslocamento de trabalho” sem melhoria de tutela. A justiça preventiva exige qualidade: qualificação jurídica, orientação imparcial e estabilidade de efeitos. Sem isso, o sistema apenas muda o local do problema e pode gerar litigiosidade diferida (o conflito retorna ao Judiciário em novo formato, com novas controvérsias). Daí a importância de critérios materiais de adequação: desjudicializar o que é consensual, padronizável, previsível e tecnicamente qualificável; e reservar ao juiz o que exige coerção, alta densidade litigiosa, tutela de vulneráveis em situações de assimetria intensa ou controvérsia substancial.

Compreendida nesses termos, a desjudicialização em Direito Civil não é um expediente de eficiência administrativa, nem uma privatização disfarçada da justiça. Ela é, antes, uma redistribuição funcional de tarefas no sistema de justiça, guiada por (i) adequação do meio ao tipo de problema; (ii) capacidade institucional de prevenção e qualificação de relações; (iii) preservação de garantias e de controlo público; e (iv) centralidade do cidadão e do acesso material à ordem jurídica justa. O Direito Civil, por organizar a vida quotidiana e por possuir alta previsibilidade de riscos jurídicos, é terreno especialmente propício para essa reorganização.

Essa base teórica permite avançar, no item seguinte, para a análise mais concreta dos instrumentos e procedimentos em que a atuação extrajudicial preventiva se materializa, e para a avaliação crítica de seus resultados, limites e condições de aprimoramento,

⁹⁷ NALINI, José Renato. Registro Civil das Pessoas Naturais: Usina da Cidadania. In: DIP, Ricardo Henry Marques (coord.). *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: SAFE, 1998, p. 41. ISBN 8588278960

⁹⁸ A doutrina de Ricardo Dip enfatiza que a utilização da desjudicialização não pode ter como fundamento a produtividade, visando aumentar receitas para o Estado ou com exigência ocasional do mercado, e sim em permitir o acesso à celeridade como norma de uma nova justiça. DIP, Ricardo. Três notas sobre Usucapião Extrajudicial. In: DIP, Ricardo (coord.). *Direito Registral e o Novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.131-145. ISBN 8530971701

especialmente quando se pensa a justiça preventiva como política pública de Estado — e não como solução episódica para congestionamento do Judiciário.

2.4. Experiências brasileiras consolidadas de desjudicialização no âmbito das serventias extrajudiciais

A consolidação da justiça preventiva no ordenamento jurídico brasileiro não decorre de uma inflexão legislativa recente ou episódica, mas de um processo histórico gradual de deslocamento funcional de determinadas atividades do âmbito jurisdicional para o extrajudicial. A análise da legislação brasileira revela que, há mais de oito décadas, o legislador vem recorrendo às serventias extrajudiciais como instrumentos institucionais aptos a conferir celeridade, segurança jurídica e efetividade à tutela de situações jurídicas não litigiosas ou potencialmente conflituosas, sobretudo no campo do Direito Civil.

Esse movimento evidencia que a desjudicialização, no Brasil, não pode ser compreendida como uma ruptura abrupta com o modelo jurisdicional tradicional, mas como um processo incremental de redistribuição racional de competências, no qual o Judiciário preserva o seu papel de instância última de controlo e decisão, ao passo que notários e registradores passam a atuar de forma qualificada na prevenção, conformação e estabilização das relações jurídicas.

Um dos primeiros marcos normativos da desjudicialização no direito brasileiro encontra-se no Decreto-Lei n.º 58/1937, que disciplinou o loteamento e a venda de terrenos a prestações. Já naquele diploma, o legislador conferiu ao oficial de registro papel central na constituição em mora do adquirente inadimplente, prevendo a intimação extrajudicial como condição para a resolução do contrato.⁹⁹ Trata-se de exemplo paradigmático de tutela preventiva e executiva fora da jurisdição, fundada na confiança institucional no registrador como agente público dotado de fé pública e capacidade técnica.

Na mesma linha, a Lei n.º 4.591/1964, ao regular o condomínio edilício e as incorporações imobiliárias, reforçou o protagonismo do Registro de Imóveis na tutela dos direitos dos adquirentes, atribuindo-lhe funções essenciais à execução dos direitos decorrentes da incorporação.¹⁰⁰ Esses diplomas não apenas anteciparam a lógica da desjudicialização contemporânea, como também evidenciaram a íntima relação entre atividade registral, proteção do consumidor e segurança jurídica.

Ainda na década de 1960, o Decreto-Lei n.º 70/1966 instituiu a execução extrajudicial da cédula hipotecária, deslocando para o âmbito registral procedimentos anteriormente submetidos à jurisdição estatal.¹⁰¹ O mesmo padrão se repetiu na Lei n.º 6.766/1979, que,

⁹⁹ BRASIL. Decreto-lei n.º. 58, de 10 de dezembro de 1937. *Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁰⁰ BRASIL. Lei n.º. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁰¹ BRASIL. Decreto-lei n.º. 70, de 21 de novembro de 1966. *Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10070-66.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

ao tratar do parcelamento do solo urbano, atribuiu ao Registro de Imóveis funções decisivas na notificação e regularização de prestações inadimplidas.¹⁰²

Esses exemplos históricos demonstram que a utilização das serventias extrajudiciais como instrumentos de tutela jurídica antecede em muito o discurso contemporâneo sobre desjudicialização, estando enraizada na própria tradição legislativa brasileira.

A partir da década de 1990, a desjudicialização assume contornos mais nítidos e sistemáticos, especialmente no âmbito do direito imobiliário. A Lei n.º 9.514/1997, ao instituir a alienação fiduciária de bens imóveis, promoveu uma verdadeira inflexão no sistema de garantias reais, ao permitir a consolidação da propriedade e a retomada do bem por procedimento integralmente extrajudicial, conduzido pelo registrador imobiliário.¹⁰³ A ampla difusão dessa modalidade demonstra a confiança do legislador e do mercado na capacidade técnica e institucional das serventias extrajudiciais para atuar na prevenção e resolução célere de conflitos patrimoniais.

Outro avanço relevante foi a introdução da retificação administrativa de área, pela Lei n.º 10.931/2004, permitindo que correções registrais fossem realizadas extrajudicialmente nos casos de consenso, sem necessidade de intervenção judicial.¹⁰⁴ Essa medida reforça a lógica de que o Judiciário deve ser reservado às hipóteses de conflito efetivo, e não à homologação de situações consensuais ou tecnicamente verificáveis.

No campo da regularização fundiária, o legislador brasileiro avançou de forma significativa com a Lei n.º 11.977/2009 e, posteriormente, com a Lei n.º 13.465/2017, que ampliaram as hipóteses de regularização urbana e rural diretamente perante o Registro de Imóveis.¹⁰⁵ Essas normas enfrentam um dos problemas estruturais mais graves do país — a informalidade fundiária — por meio de instrumentos preventivos capazes de estabilizar situações possessórias, reduzir litígios estruturais e promover inclusão jurídica.

A regularização fundiária extrajudicial revela, de modo particularmente expressivo, a dimensão social da justiça preventiva: ao formalizar direitos e conferir segurança jurídica antes da eclosão do conflito, evita-se a judicialização massiva e tardia de disputas que poderiam ser prevenidas na origem.

Entre as experiências mais emblemáticas da desjudicialização no Brasil destaca-se a introdução, pela Lei n.º 11.441/2007, da possibilidade de realização extrajudicial de separações, divórcios, inventários e partilhas nos casos de consenso e capacidade das

¹⁰² BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁰³ BRASIL. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. *Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004. *Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, letra de crédito imobiliário, cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.931.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁰⁵ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 15 jul. 2025

partes.¹⁰⁶ Posteriormente incorporada e ampliada pelo Código de Processo Civil de 2015, essa inovação representou verdadeira mudança de paradigma no tratamento das relações familiares e sucessórias.

A relevância dessa experiência não reside apenas na economia de tempo e recursos, mas sobretudo na afirmação de que a jurisdição estatal não é condição necessária para a tutela de situações jurídicas consensuais. Ao permitir que essas matérias sejam tratadas no âmbito notarial, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece que a pacificação social pode ser promovida de forma mais adequada, menos adversarial e mais próxima da realidade dos envolvidos.

A doutrina sistematizou de forma consistente os fundamentos dessa opção legislativa, destacando a simplificação procedimental, a preservação da via judicial como alternativa, a racionalização da atividade jurisdicional e a redução de custos sociais.¹⁰⁷ Como observa Loureiro, a escritura pública, nesses casos, substitui a sentença homologatória, sem prejuízo da segurança jurídica, desde que observados os requisitos legais e assegurada a assistência jurídica.¹⁰⁸

Sob o prisma da justiça preventiva, esses procedimentos extrajudiciais atuam diretamente na redução de conflitos familiares latentes, evitando que divergências previsíveis se agravem e se transformem em litígios prolongados e emocionalmente desgastantes. A atuação notarial, ao qualificar juridicamente a vontade das partes, contribui para soluções mais estáveis e duradouras.

A introdução da usucapião extrajudicial pelo Código de Processo Civil de 2015 constitui uma das mais relevantes inovações do sistema jurídico brasileiro em matéria de justiça preventiva. Ao permitir o reconhecimento da propriedade fora do âmbito judicial, o legislador enfrentou de forma estrutural uma das principais fontes de litígios patrimoniais no país.

A importância dessa experiência transcende a simplificação procedimental. A usucapião extrajudicial atua diretamente na estabilização das relações possessórias, prevenindo disputas futuras e promovendo a função social da propriedade. A atuação técnica do registrador, aliada à publicidade e ao controle de legalidade, assegura que o reconhecimento do direito se dê de forma segura e transparente.

¹⁰⁶ BRASIL. Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. *Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁰⁷ CAHALI, Francisco José. *Escrituras públicas: separação, divórcio, inventário e partilha consensuais: análise civil e processual civil, tributária e notarial.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 12. ISBN 8520330797

¹⁰⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais.* Salvador: JusPodivm, 2016, p. 101. ISBN 9788544230978

Trata-se de manifestação clara da função preventiva da atividade registral, na medida em que impede o ingresso de situações irregulares no sistema jurídico e promove a pacificação social antes da judicialização.

Para além das inovações legislativas, a consolidação da desjudicialização no Brasil contou com atuação relevante do Conselho Nacional de Justiça, que, no exercício de sua função regulamentar, editou diversos provimentos destinados ao aperfeiçoamento da atividade notarial e registral.

Podem ser destacados, entre outros, os provimentos que autorizaram o reconhecimento de paternidade diretamente no Registro Civil, a regulamentação do casamento entre pessoas do mesmo sexo, o reconhecimento da parentalidade socioafetiva e a alteração de prenome e gênero de pessoas transgênero diretamente nas serventias extrajudiciais.¹⁰⁹

Essas medidas evidenciam a capacidade das serventias extrajudiciais de concretizar direitos fundamentais com celeridade, segurança e proximidade institucional.

A atuação normativa do CNJ revela que a desjudicialização não se limita a matérias patrimoniais, alcançando também direitos da personalidade e situações de elevada sensibilidade social, sempre com preservação da possibilidade de controlo jurisdicional posterior.

Entre os instrumentos extrajudiciais de maior potencial preventivo destacam-se as atas notariais e o protesto de títulos. A ata notarial, prevista expressamente no Código de Processo Civil, permite a documentação de fatos com fé pública, antecipando a prova e reduzindo controvérsias futuras.¹¹⁰ Trata-se de mecanismo típico de justiça preventiva, que atua antes da instauração do litígio.

O protesto de títulos, por sua vez, constitui instrumento eficaz de indução ao adimplemento e de racionalização do sistema de justiça, especialmente após a admissão do protesto das certidões de dívida ativa, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Ao permitir a resolução extrajudicial de situações de inadimplemento, reduz-se a necessidade de execuções judiciais e preserva-se a funcionalidade das relações obrigacionais.

O panorama legislativo e institucional brasileiro evidencia que a desjudicialização no âmbito das serventias extrajudiciais não constitui fenômeno episódico ou experimental, mas política pública consolidada, construída ao longo de décadas. As experiências analisadas demonstram que, quando estruturada sobre instituições dotadas de fé pública, qualificação técnica e fiscalização adequada, a atuação extrajudicial pode oferecer respostas mais eficazes, céleres e socialmente adequadas do que a tutela jurisdicional tardia.

¹⁰⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº. 73, de 28 de junho de 2018*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3503>. Acesso em: 02 jul. 2025.

¹¹⁰ BRASIL. Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

Essas experiências confirmam a tese central deste trabalho: a justiça preventiva, especialmente no âmbito do Direito Civil, encontra nas serventias extrajudiciais um espaço institucional privilegiado de concretização, capaz de promover segurança jurídica, pacificação social e ampliação do acesso material à justiça.

2.5. Limites, críticas e desafios do modelo brasileiro

A consolidação das serventias extrajudiciais como instrumentos de justiça preventiva no Brasil não elimina a necessidade de uma análise crítica acerca dos limites, riscos e assimetrias associados ao modelo. A desjudicialização, para afirmar-se como política pública legítima de acesso à justiça em sentido material, deve ser avaliada não apenas por sua capacidade de reduzir a litigiosidade ou acelerar a formalização de situações jurídicas, mas sobretudo por sua aptidão para produzir tutela efetiva, equitativa e socialmente legitimada. Em um país marcado por desigualdades económicas, territoriais e informacionais profundas, a expansão do extrajudicial pode, se mal calibrada, tanto ampliar a proteção de direitos quanto reproduzir mecanismos de exclusão, deslocando a “porta de entrada” do sistema sem necessariamente alargar o seu alcance social.

Diante disso, impõe-se reconhecer que o modelo brasileiro opera sob um paradoxo estrutural. De um lado, as serventias extrajudiciais oferecem capilaridade territorial, fé pública, capacidade técnica e atuação pré-contenciosa — características alinhadas à racionalidade preventiva. De outro, a prestação do serviço é financiada predominantemente por emolumentos pagos diretamente pelos usuários, o que introduz fricções distributivas relevantes: a eficiência institucional não se converte automaticamente em acessibilidade social. A crítica não recai sobre a legitimidade do extrajudicial como tal, mas sobre as condições concretas de acesso, a qualidade da prestação, a distribuição territorial e os mecanismos de controlo e responsabilização que sustentam a confiança pública no sistema.

Um dos pontos de tensão mais recorrentes refere-se ao acesso económico aos serviços extrajudiciais. Ainda que, em muitos casos, a via notarial e registral seja mais célere e previsível que o processo judicial, os atos implicam custos diretos aos usuários, fixados em tabelas de emolumentos. Em sociedades desiguais, tais custos podem operar como barreira material, sobretudo para pessoas em situação de vulnerabilidade, justamente aquelas que mais necessitam de instrumentos simples e próximos para formalizar direitos e estabilizar relações jurídicas.

A crítica de uma “justiça para quem pode pagar” não pode ser afastada por mera afirmação de que o processo judicial também envolve custos. A comparação correta exige distinguir custos diretos (emolumentos e despesas imediatas) e custos indiretos (tempo, deslocamento, riscos, desgaste, incerteza). É verdade que a justiça reativa frequentemente transfere custos sociais elevados ao cidadão, sobretudo em razão da morosidade e da imprevisibilidade prática. Contudo, a presença de custo direto no extrajudicial pode gerar

um efeito seletivo mais imediato: pode impedir a entrada do usuário no sistema, produzindo exclusão silenciosa antes mesmo do conflito se expressar como demanda.

A literatura crítica sobre acesso à justiça chama atenção exatamente para esse risco. Boaventura de Sousa Santos adverte que sistemas que ampliam mecanismos formais sem enfrentar condições reais de acesso tendem a produzir justiça seletiva: cresce o número de portas, mas permanece desigual a capacidade de atravessá-las.¹¹¹ Nessa interpretação, desjudicializar sem políticas compensatórias (gratuidade, subsídios, redução de emolumentos para atos essenciais, ampliação de serviços a grupos vulneráveis) pode deslocar a tutela para fora do Judiciário sem resolver a assimetria central do sistema: a desigualdade de acesso em razão de renda, informação e capital social.

O próprio ordenamento brasileiro prevê hipóteses específicas de gratuidade, especialmente no âmbito do registro civil (como nascimento e óbito), mas a experiência institucional revela limites relevantes de implementação. A falta de conhecimento do direito à gratuidade, a burocracia de comprovação, variações interpretativas e dificuldades operacionais podem reduzir a efetividade desses mecanismos. Além disso, a restrição da gratuidade a determinados atos — mantendo elevados custos para outros de enorme impacto social, como regularização fundiária, registros patrimoniais e escrituras — tende a preservar uma divisão estrutural entre a cidadania formal (documentação básica) e a cidadania patrimonial (formalização de bens e direitos), com efeitos redistributivos significativos.

Nesse ponto, estudos específicos apontam que a estrutura de custos pode inviabilizar, na prática, o uso do extrajudicial por camadas de baixa renda em atos de maior densidade patrimonial ou documental. A consequência possível é dupla: (a) parte da população permanece na informalidade, com insegurança jurídica crônica; e (b) conflitos previsíveis não são prevenidos, retornando ao Judiciário em momento posterior, já agravados e mais caros para todos. O problema, portanto, não é apenas distributivo, mas também sistêmico: barreiras econômicas reduzem a potência preventiva do modelo.

Mesmo quando o custo direto não é impeditivo, a desjudicialização pressupõe conhecimento mínimo sobre existência, funcionamento e vantagens das vias extrajudiciais. A ausência de informação adequada pode produzir dois efeitos distintos, ambos indesejáveis: (i) o cidadão recorre automaticamente ao Judiciário por desconhecer alternativas mais adequadas; ou (ii) o cidadão não recorre a instância alguma, permanecendo em situação de vulnerabilidade jurídica. Em ambos os casos, a justiça preventiva falha por falta de inteligibilidade do sistema.

Essa dificuldade se intensifica em contextos de vulnerabilidade e baixa escolarização, em que a linguagem jurídica e os procedimentos documentais se tornam barreiras simbólicas relevantes. Ainda que notários e registradores possuam função orientadora e devam atuar com imparcialidade, essa orientação no balcão não substitui políticas públicas de

¹¹¹ SANTOS, *op. cit.*, p. 79.

informação e educação jurídica, sob pena de tornar a prevenção dependente de procura espontânea. O desafio aqui é estrutural: o acesso material à justiça preventiva requer não apenas oferta institucional, mas também capacidade social de demanda informada.

Os obstáculos económicos, informacionais e culturais afetam tanto o modelo judicial quanto o extrajudicial, especialmente em situações envolvendo idosos e pessoas com deficiência. A exclusão não decorre apenas do “lugar” da tutela (juízo ou cartório), mas do modo como o sistema é desenhado para pessoas reais, com limitações reais. Em termos de justiça preventiva, isso significa que o êxito do modelo depende da criação de condições para que pessoas vulneráveis consigam utilizar, com segurança, mecanismos pré-contenciosos — inclusive compreendendo os seus efeitos.

Outro limite relevante relaciona-se à desigualdade territorial brasileira. A capilaridade das serventias é frequentemente invocada como vantagem comparativa do extrajudicial, mas a capilaridade não é uniforme em qualidade, infraestrutura e capacidade instalada. Em determinadas regiões — sobretudo periferias urbanas e zonas rurais — persistem problemas de acesso físico, escassez de recursos humanos, dificuldades tecnológicas e dependência de deslocamentos. O resultado é que o modelo pode funcionar com alto desempenho em centros urbanos e operar de forma limitada nas franjas territoriais, reproduzindo o padrão histórico de desigualdade no acesso a serviços públicos essenciais.

Além disso, a heterogeneidade de gestão e de qualidade prática da prestação de serviços pode comprometer a confiança pública no sistema. Em um modelo no qual a tutela preventiva depende da qualidade técnica da qualificação jurídica, variações significativas de desempenho (ainda que minoritárias) têm impacto sistémico: um ato mal qualificado pode gerar litígio futuro, e práticas inconsistentes podem incentivar o retorno ao Judiciário como “porta segura”, ainda que mais lenta. Por isso, a efetividade preventiva exige padronização mínima de qualidade, governança institucional, transparência e mecanismos de correção de desvios.

As críticas à desjudicialização frequentemente apontam o risco de “perda de controlo estatal” sobre funções associadas à tutela de direitos. No caso brasileiro, entretanto, o desenho constitucional e infraconstitucional afasta qualquer leitura de desregulação: os serviços são delegados, mas submetidos à fiscalização do Poder Judiciário, com regime disciplinar e deveres funcionais específicos. Ainda assim, a existência formal de controlo não encerra o debate; ao contrário, desloca-o para a pergunta relevante: o controlo é suficiente, eficaz e transparente para sustentar a confiança pública na atuação preventiva?

A fiscalização judicial — por corregedorias permanentes e órgãos correicionais — tem função não apenas repressiva, mas também preventiva, na medida em que padroniza rotinas, estabelece diretrizes e desestimula práticas inadequadas. Nalini enfatiza que o regime de delegação conjugado com concurso e fiscalização forma um sistema robusto de garantias, incompatível com a ideia de privatização simples da justiça.¹¹² Essa leitura,

¹¹² NALINI, *A rebelião da toga*, 2000, p. 57.

todavia, não elimina desafios: sobrecarga correicional, assimetrias regionais de fiscalização, necessidade de indicadores de desempenho e transparência ativa para o usuário.

A responsabilidade civil, administrativa e disciplinar dos delegatários constitui elemento central para a legitimidade do modelo, mas seu valor preventivo depende de efetividade: a responsabilização precisa ser possível, acessível e crível para o usuário comum. Se o cidadão percebe que não há resposta institucional proporcional para falhas graves — ou que o caminho de reclamação é opaco —, a confiança no extrajudicial se reduz e, com ela, sua potência preventiva. Assim, o desafio não é “ter” responsabilização no plano normativo, mas assegurar seu funcionamento efetivo no plano institucional.

Alexandre Freitas Câmara, ao tratar da tutela adequada, enfatiza que a legitimidade de vias não jurisdicionais depende da existência de garantias equivalentes — ou ao menos adequadas — às oferecidas pela jurisdição, especialmente no que se refere a controle, *accountability* e proteção do vulnerável.¹¹³ Transposto ao extrajudicial, isso implica: procedimentos claros, orientação acessível, transparência de custos, canais eficazes de reclamação e supervisão institucional com capacidade real de correção.

A modernização tecnológica do extrajudicial brasileiro tende a ampliar eficiência, reduzir deslocamentos e simplificar fluxos. Contudo, a digitalização também pode criar novas camadas de exclusão, sobretudo em contextos de desigualdade digital: ausência de acesso à internet, baixa alfabetização tecnológica e dependência de intermediários. Paradoxalmente, a mesma inovação que aproxima o serviço de certos grupos pode afastá-lo de outros. Em termos de justiça preventiva, isso significa que a tecnologia deve ser desenhada como instrumento de inclusão — e não como filtro adicional —, exigindo estratégias de atendimento híbrido, orientação assistida e políticas públicas de conectividade e capacitação.

Os limites, críticas e desafios do modelo brasileiro não conduzem à rejeição da desjudicialização, mas à necessidade de seu aperfeiçoamento permanente. A justiça preventiva somente se legitima plenamente quando estruturada como política pública inclusiva, capaz de equilibrar eficiência, segurança jurídica e equidade social. Isso exige recalibrar incentivos e enfrentar obstáculos concretos: reduzir barreiras econômicas em atos essenciais, ampliar informação e educação jurídica, fortalecer mecanismos de orientação ao vulnerável, uniformizar padrões mínimos de qualidade, aprimorar fiscalização e transparência, e evitar que a digitalização intensifique assimetrias.

Nessa chave, o modelo brasileiro revela-se promissor exatamente por sua sofisticação institucional: conjuga fé pública, delegação, concurso, fiscalização e responsabilidade. O desafio contemporâneo é fazer com que essa engenharia institucional se converta, de modo mais uniforme e equitativo, em acesso material à justiça preventiva — isto é, em

¹¹³ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 245. ISBN 9788597014365

proteção efetiva de direitos antes que o conflito se instale e antes que a exclusão jurídica se torne irreversível.

2.6. Conclusões parciais

O desenvolvimento do presente capítulo permitiu demonstrar que as serventias extrajudiciais brasileiras ocupam posição estrutural no processo contemporâneo de reorganização do sistema de justiça a partir da racionalidade da justiça preventiva. Distanciando-se de uma concepção meramente cartorial ou documental, tais instituições revelam-se instrumentos qualificados de atuação pré-contenciosa, capazes de intervir de forma antecipada na formação, estabilização e execução das relações jurídicas civis, promovendo segurança jurídica, previsibilidade normativa e pacificação social.

A análise do regime constitucional e jurídico das serventias extrajudiciais evidenciou que o modelo brasileiro não se confunde com qualquer forma de privatização da justiça. Ao contrário, trata-se de funções públicas delegadas, exercidas mediante concurso público, dotadas de fé pública e submetidas à fiscalização permanente do Poder Judiciário. Esse arranjo institucional híbrido — que combina autonomia funcional, responsabilidade pública e controlo estatal — assegura legitimidade democrática, reforça a confiança social e cria condições adequadas para o exercício de uma justiça preventiva tecnicamente qualificada no âmbito das relações privadas.

Demonstrou-se, ainda, que as funções contemporaneamente desempenhadas pelas serventias extrajudiciais — preventiva, orientadora e qualificadora — desempenham papel decisivo no reforço da autonomia privada responsável e da autorregulação das relações jurídicas. Ao atuar no momento de formação da vontade jurídica, o notário e o registrador contribuem para a redução de assimetrias informacionais, para a eliminação de vícios de consentimento e para a adequada conformação jurídica dos atos da vida civil. Essa atuação técnica e imparcial previne litígios futuros, confere estabilidade às relações continuadas e reduz a dependência excessiva da tutela jurisdicional estatal como via ordinária de reconhecimento de direitos.

A articulação entre justiça preventiva, desjudicialização e Direito Civil revelou-se particularmente fecunda. O Direito Civil, por disciplinar relações jurídicas quotidianas, duradouras e previsíveis quanto aos riscos de conflito, apresenta-se como campo privilegiado para a atuação preventiva. Nesse cenário, a desjudicialização não representa enfraquecimento da tutela jurídica, mas redistribuição funcional racional das tarefas no sistema de justiça, reservando a jurisdição estatal para as controvérsias que efetivamente exigem a intervenção do Estado-juiz, sem abdicar das garantias fundamentais.

As experiências brasileiras consolidadas analisadas ao longo do capítulo — como os inventários, partilhas e divórcios extrajudiciais, a usucapião extrajudicial, a regularização fundiária, as atas notariais, o protesto de títulos e outros instrumentos preventivos — demonstraram que a justiça preventiva não constitui mera construção teórica, mas realidade institucional em funcionamento. Tais mecanismos evidenciam que é possível

oferecer soluções céleres, seguras e socialmente adequadas fora do processo judicial, inclusive em contextos sensíveis, como aqueles que envolvem relações familiares, sucessórias e situações de vulnerabilidade, desde que presentes salvaguardas institucionais adequadas.

A análise crítica dos limites, críticas e desafios do modelo brasileiro revelou que a desjudicialização não está isenta de riscos, especialmente no que se refere ao acesso económico, às desigualdades informacionais e territoriais e à possibilidade de exclusão material. Todavia, esses limites não infirmam o modelo; antes, reforçam a necessidade de seu aperfeiçoamento contínuo como política pública de justiça preventiva. A reflexão sobre custos, gratuidade, informação jurídica, fiscalização e responsabilidade evidencia que a legitimidade da atuação extrajudicial depende de sua capacidade de ampliar o acesso material à justiça e de reduzir a chamada face oculta do sistema, e não apenas de deslocar competências para fora do Judiciário.

Em vista disso, a existência de mecanismos robustos de fiscalização, controlo e responsabilização dos notários e registradores afasta a crítica de desregulação ou de fragilização do Estado de Direito. Ao contrário, evidencia a maturidade institucional do sistema extrajudicial brasileiro e sua compatibilidade com modelos contemporâneos de tutela jurídica plural, nos quais a prevenção do conflito assume papel central.

Destarte, o Capítulo 2 permitiu afirmar que as serventias extrajudiciais, tal como estruturadas no Brasil, constituem instrumentos eficazes de justiça preventiva no âmbito do Direito Civil, contribuindo para a racionalização do sistema de justiça e para a promoção de soluções centradas na pessoa, na autonomia privada qualificada e na pacificação social. As premissas teóricas e institucionais aqui consolidadas fornecem base sólida para o diálogo comparado com a experiência portuguesa, a ser desenvolvido no capítulo seguinte, no qual se examinará o papel dos agentes de execução, dos julgados de paz e das possíveis contribuições do modelo brasileiro para o aperfeiçoamento do sistema de justiça em Portugal.

A análise da experiência brasileira permite, assim, estabelecer parâmetros relevantes para o exame crítico da experiência portuguesa, abrindo espaço para uma reflexão comparada sobre justiça preventiva, desjudicialização e reorganização funcional do sistema de justiça no contexto do Estado de Direito contemporâneo.

3. A JUSTIÇA PREVENTIVA E A DESJUDICIALIZAÇÃO NO SISTEMA JURÍDICO PORTUGUÊS

O presente capítulo teve por finalidade analisar o processo de desjudicialização no sistema jurídico português a partir da perspectiva da justiça preventiva, examinando suas principais instituições, práticas e reformas estruturais. Partiu-se da constatação de que, embora Portugal tenha desenvolvido um conjunto significativo de mecanismos extrajudiciais e de justiça de proximidade, tais iniciativas não se organizaram, até o momento, em torno de uma concepção sistêmica e integrada de prevenção de conflitos, permanecendo fortemente vinculadas à lógica da justiça reativa.

Ao longo do capítulo, foram analisados o enquadramento geral do sistema de justiça português, o papel do notariado e dos registos públicos, a experiência dos Julgados de Paz e a desjudicialização da execução por meio da atuação dos agentes de execução. Essa análise permitiu identificar avanços relevantes na redistribuição funcional das tarefas do sistema de justiça e na diversificação das vias de tutela jurídica, mas também evidenciou limites estruturais relacionados à fragmentação institucional, à insuficiente articulação entre serviços e à predominância de intervenções situadas no momento pós-conflitual.

Por isso, o Capítulo 3 não se orientou a avaliar isoladamente o êxito ou fracasso de cada mecanismo português, mas a compreender o modo como essas experiências se inserem — ou deixam de se inserir — em uma racionalidade preventiva coerente. A leitura conjunta dos diferentes institutos analisados permite afirmar que a justiça preventiva, em Portugal, manifesta-se de forma parcial e dispersa, carecendo de uma estratégia pública explícita que articule prevenção, desjudicialização e adequação dos meios de tutela às necessidades concretas dos cidadãos. Esse diagnóstico prepara o terreno para o exercício comparado a ser desenvolvido no capítulo seguinte.

3.1. O sistema de justiça português sob o prisma preventivo

A análise da justiça preventiva e da desjudicialização no sistema jurídico português exige, como ponto de partida, a compreensão das transformações estruturais que marcaram a administração da justiça em Portugal nas últimas décadas. Tal como ocorreu em diversos países europeus, o sistema judicial português passou a enfrentar, de forma cada vez mais visível, problemas relacionados à morosidade processual, ao aumento do volume de processos e à dificuldade de oferecer respostas adequadas à crescente complexidade das relações sociais submetidas à apreciação judicial.

Essa crise não se manifesta apenas em termos quantitativos, medidos pelo número de processos pendentes ou pela duração média das ações, mas também em termos qualitativos. A hipertrofia da jurisdição estatal, aliada ao incremento da densidade normativa e procedimental, comprometeu a capacidade dos tribunais de atuar como instâncias eficazes de pacificação social. O resultado foi o progressivo distanciamento

entre o sistema judicial e as necessidades concretas dos cidadãos, especialmente em conflitos de menor complexidade jurídica, mas de elevado impacto na vida quotidiana.

Boaventura de Sousa Santos identifica esse fenómeno como expressão de uma crise mais ampla da justiça estatal nas sociedades contemporâneas. Segundo o autor, a tentativa de fazer do Poder Judiciário a instância quase exclusiva de resolução de conflitos sociais produziu um paradoxo estrutural: ao mesmo tempo em que se ampliou o acesso formal aos tribunais, reduziu-se a capacidade do sistema de oferecer respostas céleres, eficazes e socialmente satisfatórias, gerando descrédito institucional e frustração social.¹¹⁴ A centralidade excessiva da jurisdição passou, assim, a revelar-se não como solução, mas como parte do problema.

No contexto português, esse diagnóstico impulsionou um conjunto de reformas orientadas à racionalização da administração da justiça. A partir do final do século XX, intensificou-se o debate sobre a necessidade de redistribuir funções no sistema de justiça, abrindo espaço para mecanismos não judiciais de resolução de litígios e para a transferência de determinadas competências para fora dos tribunais. Esse movimento, genericamente designado como desjudicialização, foi motivado, sobretudo, pela incapacidade estrutural do sistema judicial de responder de forma adequada à crescente procura por tutela jurisdicional.

João Pedroso observa que o conceito de desjudicialização, no contexto português, emerge como resposta a múltiplos fatores: o aumento das pendências judiciais, o excesso de formalismo processual, os custos elevados do acesso à justiça e a duração considerada irrazoável dos processos.¹¹⁵ A desjudicialização passou a ser concebida, assim, como estratégia de gestão do sistema judicial, orientada à simplificação procedimental, à utilização de meios informais dentro do próprio processo e, sobretudo, à transferência da resolução de determinados litígios para instâncias não judiciais ou para o âmbito de atuação de profissões jurídicas tradicionais e emergentes.

Esse processo desenvolveu-se de forma progressiva e setorial. Em Portugal, a desjudicialização não foi estruturada como política pública integrada de justiça preventiva, mas como conjunto de reformas pontuais, frequentemente orientadas por objetivos de eficiência e descongestionamento dos tribunais. A preocupação central residiu, em grande medida, na gestão do processo judicial e na redução da carga de trabalho dos magistrados, e não na requalificação das relações jurídicas no plano pré-contencioso.

A influência das políticas públicas europeias desempenhou papel relevante nesse percurso. A União Europeia passou a incentivar, de modo crescente, o recurso a mecanismos alternativos e complementares de resolução de conflitos, enfatizando valores como celeridade, eficiência económica e redução de custos. Essas orientações foram

¹¹⁴ SANTOS, *op. cit.*, p. 82.

¹¹⁵ PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

incorporadas no ordenamento jurídico português por meio da criação e do fortalecimento de estruturas como os julgados de paz, os sistemas públicos de mediação e os centros de arbitragem institucionalizada, especialmente no domínio do consumo.

Consolidou-se, assim, um modelo de administração da justiça caracterizado pela coexistência de mecanismos judiciais e extrajudiciais, formando um sistema jurídico multifacetado e heterogêneo. Para além dos tribunais judiciais e administrativos, passaram a coexistir, de forma facultativa, instâncias como os julgados de paz, a mediação (em modalidades pública e privada) e a arbitragem, tanto institucionalizada quanto ad hoc. Essa pluralização dos meios de resolução de conflitos foi apresentada como expressão de modernização do sistema de justiça e de ampliação do acesso à justiça.

Todavia, importa distinguir, no plano analítico, entre justiça alternativa e justiça preventiva. O movimento dos meios alternativos de resolução de litígios (ADR/RAL) concentrou-se, predominantemente, na gestão de conflitos já instaurados, ainda que fora da jurisdição estatal clássica. Mediação, conciliação e arbitragem operam, em regra, quando a controvérsia já se encontra configurada, ainda que busquem soluções menos adversariais e mais céleres. Trata-se, portanto, de mecanismos relevantes para a racionalização da justiça reativa, mas que não se confundem com uma lógica propriamente preventiva.

A justiça preventiva pressupõe deslocamento anterior: a atuação institucional antes da rutura da relação jurídica, com o objetivo de qualificar os vínculos, reduzir ambiguidades normativas e estabilizar expectativas. Desse modo, embora o sistema português tenha avançado na diversificação dos meios de resolução de conflitos, fê-lo predominantemente no plano da resolução alternativa, e não no da prevenção estrutural dos litígios.

O processo de reforma ocorrido na década de 2000 impactou de forma desigual as diversas profissões jurídicas em Portugal. Enquanto algumas funções foram fortalecidas no contexto da desjudicialização — como os agentes de execução e os mediadores —, outras, como o notariado, permaneceram enquadradas em modelos normativos e institucionais que não exploraram plenamente seu potencial preventivo. A crise da justiça judicial, portanto, não conduziu automaticamente à valorização de instituições vocacionadas à atuação pré-conflitual.

As diferenças históricas e institucionais entre os sistemas português e brasileiro ajudam a compreender essas trajetórias distintas. Em Portugal, o processo de desjudicialização manteve-se fortemente associado à lógica administrativa e processual, com ênfase na eficiência da máquina judicial. A transferência de competências para fora dos tribunais ocorreu, em grande parte, como resposta pragmática à sobrecarga do sistema, e não como afirmação consciente de um paradigma de justiça preventiva centrado no Direito Civil.

Essa orientação explica, em parte, os limites observados em determinadas experiências portuguesas de desjudicialização, nas quais a prevenção do conflito aparece como efeito

colateral, e não como finalidade estruturante. A ausência de uma política integrada de justiça preventiva contribuiu para que o sistema português avançasse de forma significativa na pluralização dos mecanismos de resolução de litígios, mas sem consolidar uma estratégia consistente de atuação institucional no plano pré-contencioso.

Ainda assim, é possível identificar, no discurso jurídico e político português, a emergência de uma consciência crescente quanto à necessidade de repensar o acesso à justiça para além do acesso aos tribunais. Defende-se a construção de um sistema caracterizado por maior acessibilidade, proximidade, celeridade, proporcionalidade e diversidade de respostas, no qual os cidadãos possam escolher os mecanismos mais adequados à natureza do conflito, sem prejuízo da reserva de jurisdição para matérias que exigem intervenção judicial exclusiva.¹¹⁶

Esse deslocamento discursivo representa avanço relevante, mas não elimina a necessidade de avaliação crítica quanto ao grau de implementação efetiva desses modelos e à sua aceitação social. A existência formal de mecanismos extrajudiciais não garante, por si, acesso material à justiça, nem assegura a prevenção de conflitos estruturais. A eficácia do sistema depende da articulação entre instituições, da clareza de suas funções e da capacidade de atuar de forma coordenada com o Poder Judiciário.

Em vista disso, o enquadramento do sistema de justiça português revela um modelo de desjudicialização marcado por avanços importantes, mas também por limitações significativas no que se refere à afirmação de uma justiça preventiva em sentido estrito. A análise desse contexto é fundamental para compreender tanto as potencialidades quanto as insuficiências das instituições extrajudiciais em Portugal, especialmente do notariado e dos registos públicos, cujo papel preventivo será examinado no item seguinte.

3.2. O notariado e os registos em Portugal

O notariado e os registos públicos ocupam posição histórica relevante no sistema jurídico português, desempenhando funções essenciais de autenticação, publicidade e segurança jurídica. Tradicionalmente, essas instituições foram concebidas como pilares da organização das relações jurídicas privadas, atuando na formalização de atos e na estabilização de situações jurídicas relevantes. Contudo, apesar dessa centralidade histórica, o seu potencial preventivo permanece, em grande medida, subaproveitado no modelo contemporâneo de justiça em Portugal, especialmente quando analisado à luz da justiça preventiva e da reorganização funcional do sistema de justiça.

A natureza da crise da justiça judicial em Portugal, amplamente diagnosticada pela doutrina crítica, não se restringe à morosidade ou ao volume processual, mas envolve uma dificuldade estrutural do Judiciário em responder, de forma adequada e tempestiva, às

¹¹⁶ PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

necessidades quotidianas de tutela jurídica dos cidadãos.¹¹⁷ Neste caso, a desjudicialização passou a ser discutida como resposta institucional à sobrecarga dos tribunais, mas nem sempre como instrumento de antecipação de conflitos ou de reorganização preventiva das relações jurídicas.

Conforme analisado no percurso das reformas da administração da justiça portuguesa, o processo de desjudicialização desenvolveu-se de forma fragmentada, incidindo sobretudo sobre a redistribuição de competências processuais e a criação de instâncias alternativas, sem a consolidação de uma política integrada de justiça preventiva.¹¹⁸ Essa orientação explica, em parte, a permanência de uma conceção predominantemente reativa da tutela jurídica, na qual o conflito continua a ser o ponto de partida da intervenção institucional.

A literatura que analisa a transformação das profissões jurídicas em Portugal evidencia que a crise da justiça judicial não foi acompanhada por uma reconfiguração sistémica das profissões extrajudiciais.¹¹⁹ Embora o sistema tenha incorporado mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como os julgados de paz e a mediação, o notariado e os registos públicos não foram plenamente valorizados como instituições de atuação pré-contenciosa, capazes de prevenir litígios e estabilizar relações jurídicas antes da judicialização.

A especificidade do notariado português contribui para esse quadro. Diferentemente do modelo brasileiro, no qual o notariado foi constitucionalmente integrado a uma lógica explícita de função pública preventiva, o notariado português manteve-se fortemente vinculado a uma matriz administrativa e funcional, sem a assunção clara de um papel estruturante no sistema de justiça preventiva.¹²⁰ Embora dotado de elevada qualificação técnica e reconhecida relevância institucional, o notário português não foi inserido, de forma sistemática, em uma política pública orientada à prevenção de conflitos no âmbito do Direito Civil.

Os registos públicos, por sua vez, desempenham papel central na garantia da publicidade e da segurança jurídica das relações patrimoniais, especialmente no domínio imobiliário. Todavia, a atuação registral em Portugal desenvolveu-se majoritariamente de forma reativa, centrada na inscrição de atos já constituídos, com menor ênfase na qualificação preventiva das relações jurídicas e na orientação dos sujeitos antes da consolidação de situações potencialmente conflituosas.

Ainda assim, algumas experiências pontuais revelam potencial preventivo relevante. Um exemplo significativo reside na atribuição de competências às conservatórias do registo civil para a separação e o divórcio por mútuo consentimento, inclusive em situações

¹¹⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 83. ISBN 9788524913242

¹¹⁸ PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

¹¹⁹ FIGUEIREDO, Guilherme. *Desjudicialização e qualidade da tutela jurídica: entre eficiência e garantias*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 9789724081175

¹²⁰ PEIXOTO NETO, Pedro Accioly de Sá. *A atividade notarial enquanto ofício público para a segurança jurídica*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2017, p. 56. ISBN 9789898891228

envolvendo filhos menores, desde que observados os requisitos legais. Essa opção legislativa permitiu retirar dos tribunais procedimentos desprovidos de litigiosidade efetiva, promovendo soluções mais céleres e menos adversariais, sem prejuízo das garantias jurídicas fundamentais.¹²¹

Em Portugal, diferentemente do Brasil, compete a órgão específico, a saber, a 'conservatória de registro civil', proceder à reconciliação dos cônjuges separados, bem como a separação e o divórcio por mútuo consentimento – exceto nos casos em que os cônjuges não apresentam algum dos acordos referidos no nº 1, do artigo 1.775, do Código Civil Português. Ademais, franqueia-se a providência inclusive para os casos em que há filhos menores, integrando-se na convenção a responsabilidade pelo exercício do poder paternal – a não ter havido prévia regulação judicial (artigo 14, n. 2, do Decreto-Lei nº 272/2001).

Essa “transferência de competências para as conservatórias de registro civil”¹³⁸⁸ vai justamente na linha desse escrito, porquanto permite a solução de questões interpessoais de maneira desburocratizada e ágil. Assim, desonera os tribunais de “processos que não consubstanciem verdadeiros litígios, permitindo uma concentração de esforços naqueles que correspondem efetivamente a uma reserva de intervenção judicial”.¹²²

Tal transferência de competências insere-se em uma lógica compatível com a justiça preventiva, ao reconhecer que determinadas situações jurídicas podem ser tratadas de forma institucionalmente adequada fora da jurisdição contenciosa. Ao permitir a resolução consensual de conflitos familiares em ambiente administrativo qualificado, o sistema reduz a judicialização desnecessária e preserva os vínculos sociais subjacentes, alinhando-se à lógica da prevenção de litígios.¹²³

Apesar dessas iniciativas, a experiência da desjudicialização do inventário, implementada no âmbito das reformas administrativas da década de 2000, evidencia os limites do modelo português. A transferência do inventário para o notariado representou, à época, tentativa relevante de retirar dos tribunais procedimentos de natureza predominantemente administrativa e consensual. Contudo, o modelo adotado manteve-se excessivamente formal e processualizado, reproduzindo, no âmbito notarial, a lógica do processo judicial.¹²⁴

Como demonstrado em análises críticas posteriores, o retorno do inventário à esfera judicial não decorreu de uma incapacidade intrínseca do notariado, mas da adoção de um desenho institucional inadequado, que não explorou as potencialidades da atuação preventiva,

¹²¹ PORTUGAL. *Código Civil*. Artigos 1773.º a 1777.º. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

¹²² PINHEIRO, Jorge Duarte. *Código do registro civil, código notariado e outras fontes com especial relevância em matéria de família, menores e sucessões*, 6ª ed. Lisboa: AAFDL, 2013, p. 135. ISBN 9789726298182

¹²³ PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

¹²⁴ FIGUEIREDO, Guilherme. *Desjudicialização e qualidade da tutela jurídica: entre eficiência e garantias*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 9789724081175

orientadora e qualificadora do notário.¹²⁵ A simples deslocação de competências revelou-se insuficiente para produzir ganhos de eficiência ou de qualidade da tutela jurídica.

Essa experiência ilustra diferença estrutural relevante em relação ao modelo brasileiro. No Brasil, a consolidação do inventário extrajudicial decorreu da adoção de um modelo menos processualizado, mais orientado à consensualidade, à orientação jurídica imparcial e à qualificação dos atos, permitindo atuação efetiva no plano pré-contencioso. Em Portugal, a ausência de uma política integrada de justiça preventiva impediu que o notariado assumisse plenamente esse papel, resultando na percepção de ineficácia da reforma.

Apesar desses limites, o notariado e os registos públicos portugueses conservam elevado potencial preventivo. A atuação técnica, imparcial e juridicamente qualificada dessas instituições poderia contribuir de forma decisiva para a antecipação de conflitos, a estabilização das relações jurídicas e a redução da dependência da tutela jurisdicional estatal, desde que inserida em um modelo institucional coerente e preventivamente orientado.

A crítica que se impõe, portanto, não se dirige às instituições em si, mas ao desenho normativo e político que condiciona sua atuação. Portugal dispõe de um notariado tecnicamente robusto e de um sistema registral eficiente, mas carece de uma estratégia explícita de valorização dessas instituições como instrumentos centrais de justiça preventiva. Essa lacuna explica a fragmentação das iniciativas de desjudicialização e a dificuldade de consolidação de modelos extrajudiciais duradouros.

Por fim, a análise do notariado e dos registos públicos em Portugal confirma que a justiça preventiva não se constrói por simples transferência de competências, mas por reconfiguração funcional, clareza de papéis institucionais e orientação explícita à prevenção de conflitos. Essa constatação prepara o terreno para o exame, no item seguinte, dos julgados de paz como instrumento de justiça de proximidade e atuação preventiva, bem como para o diálogo comparado com a experiência brasileira.

3.3. Os Julgados de Paz como instrumento de justiça preventiva

A análise do notariado e dos registos públicos portugueses evidenciou que, embora dotadas de elevado potencial preventivo, essas instituições não foram plenamente integradas a uma política pública estruturada de justiça preventiva. Essa lacuna institucional explica, em parte, a aposta portuguesa em mecanismos alternativos de resolução de litígios orientados sobretudo à resolução de conflitos já instaurados, entre os quais se destacam os Julgados de Paz. A compreensão do papel desses órgãos exige, portanto, situá-los no interior de um modelo de desjudicialização que privilegia a justiça de

¹²⁵ FIGUEIREDO, Guilherme. *Desjudicialização e qualidade da tutela jurídica: entre eficiência e garantias*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 9789724081175

proximidade e a simplificação procedimental, ainda que predominantemente sob uma lógica reativa.¹²⁶

Os Julgados de Paz foram institucionalizados em Portugal a partir da Lei n.º 78/2001, de 13 de julho, como tribunais estaduais não judiciais, com competência limitada em razão do valor e da matéria, atualmente fixada em €15.000. Inspirados no modelo multiportas, esses órgãos conjugam, no mesmo procedimento, mecanismos de autocomposição, por meio da mediação e da conciliação, e de heterocomposição, mediante decisão jurisdicional proferida pelo juiz de paz. Desde a sua origem, o legislador português atribuiu relevo à mediação endoprocessual, facultando inclusive o acesso aos serviços de mediação dos Julgados de Paz para litígios que não se enquadrem estritamente na sua competência material.¹²⁷

Do ponto de vista normativo, os Julgados de Paz orientam-se por princípios processuais próprios, que os aproximam dos meios alternativos de resolução de litígios. Entre esses princípios destacam-se a simplicidade, a adequação, a informalidade, a oralidade e a economia processual, expressamente consagrados no artigo 2.º da Lei dos Julgados de Paz. Essa matriz procedimental visa reduzir o formalismo característico da jurisdição estatal tradicional e favorecer a participação direta das partes na construção da solução do conflito.

Constitucionalmente, os Julgados de Paz encontram fundamento no artigo 209.º da Constituição da República Portuguesa, que os reconhece como tribunais, ao lado dos tribunais judiciais, administrativos e fiscais, bem como dos tribunais arbitrais. As decisões proferidas pelos Julgados de Paz possuem força vinculativa e eficácia própria, integrando o sistema jurisdicional português, ainda que em regime de competência material e territorial limitada.¹²⁸

A lógica subjacente à criação dos Julgados de Paz assenta na ideia de justiça de proximidade, entendida como oferta institucional de tutela jurídica mais acessível, célere e adequada aos conflitos quotidianos dos cidadãos. Trata-se de uma conceção material de acesso à justiça, que procura superar a identificação automática entre tutela jurisdicional e processo judicial formal, privilegiando soluções proporcionais à natureza do litígio.¹²⁹

Por esse ângulo, os Julgados de Paz representam tentativa relevante de descentralização funcional da jurisdição, ao retirar dos tribunais judiciais um conjunto de conflitos de menor complexidade jurídica e elevada frequência social. A sua atuação dirige-se sobretudo a

¹²⁶ PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

¹²⁷ PORTUGAL. Lei n.º 78/2001, de 13 de julho (Lei dos Julgados de Paz), alterada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho.

¹²⁸ PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Art. 209.º.

¹²⁹ SANTOS, Madalena Marques dos. *Os Julgados de Paz*. Lisboa, 2000. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/4211/1/Madalena%20Marques%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em 02 Dez. 2025.

litígios de natureza relacional, nos quais a preservação dos vínculos sociais e a recomposição do diálogo entre as partes assumem especial relevância.¹³⁰

Todavia, apesar de sua concepção inovadora, a experiência portuguesa com os Julgados de Paz revela limitações estruturais significativas. Um primeiro limite diz respeito à cobertura territorial. A rede de Julgados de Paz não abrange todo o território nacional, funcionando de forma desigual entre concelhos e regiões. Dados do Conselho dos Julgados de Paz indicam que, embora existam atualmente dezenas de unidades, a sua distribuição territorial permanece fragmentada, restringindo o impacto sistémico do modelo.

Essa limitação territorial compromete a efetiva universalização da justiça de proximidade e gera desigualdades no acesso ao direito e à justiça. Enquanto determinados cidadãos dispõem de vias simplificadas e céleres para a resolução de conflitos, outros permanecem dependentes exclusivamente da jurisdição judicial tradicional, reforçando assimetrias regionais de tutela jurídica.¹³¹

Outro limite relevante refere-se à competência material restrita dos Julgados de Paz. Estão excluídas de sua atuação matérias sensíveis e estruturalmente complexas, como direito da família, sucessões, trabalho e determinados contratos de adesão. Essas exclusões decorrem da compreensão de que tais litígios demandam ritos diferenciados ou tutela especializada, incompatível com a lógica simplificada dos Julgados de Paz.

Ainda que justificadas sob o prisma técnico, essas restrições reduzem significativamente a capacidade dos Julgados de Paz de atuar de forma mais abrangente na prevenção de conflitos civis. A sua intervenção permanece concentrada em disputas já configuradas, relativas a obrigações civis, indemnizações e conflitos de vizinhança, entre outros.¹³²

Sob o prisma da justiça preventiva, esse dado é central. Os Julgados de Paz são, em regra, acionados após a eclosão do conflito, o que os aproxima mais de uma lógica de justiça reativa do que propriamente preventiva. Embora privilegiem a conciliação e a mediação, esses mecanismos são mobilizados quando o litígio já se encontra instaurado, diferentemente das instituições extrajudiciais preventivas que atuam no momento de formação das relações jurídicas.¹³³

Os dados estatísticos reforçam essa constatação. O Relatório Anual do Conselho dos Julgados de Paz referente ao ano de 2018 revela que a percentagem de processos resolvidos por acordo em sede de conciliação conduzida pelo juiz de paz é superior àqueles

¹³⁰ PITÃO, José António de França; PITÃO, Gustavo França. *Lei dos Julgados de Paz anotada*. 7. ed. Lisboa: Quid Juris, 2017, p. 113.

¹³¹ PORTUGAL. *Conselho dos Julgados de Paz*. Disponível em: <http://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt>. Acesso em: 02 dez. 2025.

¹³² PORTUGAL. *Código de Processo Civil*. Art. 273.º.

¹³³ SANTOS, *op. cit.*, p. 84.

resolvidos por mediação formal conduzida por mediadores inscritos.¹³⁴ Tal resultado indica que, mesmo no interior dos Julgados de Paz, a mediação não alcançou o protagonismo esperado como mecanismo central de autocomposição.

Esse cenário tem sido objeto de reflexão crítica na doutrina portuguesa. Estudos apontam que a mediação endoprocessual, embora normativamente valorizada, enfrenta dificuldades de implementação prática, seja por insuficiente cultura de consensualidade, seja por limitações estruturais dos serviços de mediação.¹³⁵

Apesar dessas limitações, não se pode desconsiderar a relevância institucional dos Julgados de Paz. Eles constituem uma das experiências mais consistentes de desjudicialização em Portugal e desempenham papel relevante na racionalização do sistema de justiça, ao absorver litígios que, de outro modo, sobrecarregariam os tribunais judiciais.¹³⁶

Nesse ponto, a comparação implícita com o modelo brasileiro torna-se elucidativa. Enquanto os Julgados de Paz portugueses atuam predominantemente na resolução de conflitos já instaurados, as serventias extrajudiciais brasileiras desempenham papel estruturante na antecipação dos conflitos, ao intervir na formação, qualificação e formalização das relações jurídicas civis. Essa distinção evidencia diferentes concepções de justiça preventiva.

A experiência portuguesa demonstra, assim, que a criação de instâncias alternativas não é suficiente, por si só, para consolidar um modelo preventivo. A justiça preventiva exige atuação institucional pré-contenciosa, integrada e contínua, e não apenas mecanismos simplificados de resolução de litígios.¹³⁷

Outro desafio relevante refere-se à integração entre meios judiciais e extrajudiciais. Embora o ordenamento português preveja mediação intraprocessual e incentivos pontuais à autocomposição, a articulação entre os Julgados de Paz, os tribunais judiciais e outras instituições extrajudiciais permanece limitada. Propostas de integração física e funcional dos meios RAL nos chamados “campus da justiça” têm sido debatidas como forma de combater a desinformação e ampliar o acesso.¹³⁸ Entretanto, ao contrário do que pensam aqueles que preconizam uma autonomização da legislação relativa aos meios RAL, a maior aproximação (integração) de algumas matérias ao Código de Processo Civil, em especial a mediação, seria um fator positivo no desenvolvimento destes mecanismos.¹³⁹

¹³⁴ PORTUGAL. Conselho dos Julgados de Paz. *Relatório Anual 2018*. Lisboa, 2019. Disponível em: <https://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/ficheiros/Relatorios/Relatorio2018.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2025.

¹³⁵ PITÃO, *Lei dos Julgados de Paz anotada*, 2017, p. 114.

¹³⁶ SANTOS, Madalena Marques dos. *Os Julgados de Paz, 2000*. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/4211/1/Madalena%20Marques%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em 02 Dez. 2025.

¹³⁷ SANTOS, *op. cit.*, p. 83.

¹³⁸ PORTUGAL. Código de Processo Civil. Art. 273.º.

¹³⁹ MESQUITA, Lurdes Varregoso; CEBOLA, Cátia Marques. Impacto socioeconómico da resolução extrajudicial de conflitos. O caso de estudo português *Revista Direito GV*. V. 16, N. 3, e1971, São Paulo, Brasil. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2317-6172201971>. Acesso em 10 Dez. 2025. ISSN 2317-6172

Nessa lógica, parte da doutrina defende que a aproximação da mediação ao Código de Processo Civil, em vez de sua autonomização excessiva, poderia contribuir para maior institucionalização e utilização efetiva desses mecanismos. A justiça preventiva, nessa visão, depende menos da multiplicação de estruturas e mais da coordenação funcional do sistema.¹⁴⁰

Assim sendo, os Julgados de Paz configuram experiência relevante, mas insuficiente, de justiça preventiva em Portugal. Sua atuação evidencia avanços importantes em termos de celeridade, informalidade e proximidade, mas também revela os limites de um modelo que permanece predominantemente reativo e fragmentado.

Essas constatações reforçam a necessidade de repensar a justiça preventiva portuguesa de forma sistêmica, integrando os Julgados de Paz, o notariado, os registos públicos e outros mecanismos extrajudiciais em uma política pública coerente de prevenção de conflitos. Essa reflexão prepara o terreno para a análise, no item seguinte, da experiência portuguesa de desjudicialização da execução e da atuação dos agentes de execução como elemento estruturante do sistema.

3.4. Experiência portuguesa consolidada: os agentes de execução

A análise do sistema português de justiça preventiva, desenvolvida nos itens anteriores, evidenciou que a diversificação institucional (conservatórias, notariado, registos e Julgados de Paz) foi mobilizada sobretudo para mitigar a sobrecarga judicial e aproximar o direito dos cidadãos. Ainda assim, observou-se que grande parte desses mecanismos opera quando o conflito já se encontra instalado, desempenhando função mais reativa do que propriamente pré-contenciosa. É nesse mesmo horizonte de reorganização funcional — agora deslocado para o plano pós-decisório — que se insere a experiência portuguesa dos agentes de execução: um modelo consolidado de desjudicialização do processo executivo, concebido para tornar efetiva a tutela reconhecida em título, mediante redistribuição de tarefas entre juiz e profissional especializado, sob controlo jurisdicional.¹⁴¹

A criação do agente de execução integra uma resposta estrutural a um problema recorrente nos sistemas judiciais contemporâneos: a distância entre a declaração do direito e a sua efetiva realização. A crise da execução — caracterizada por morosidade, ineficiência e elevado número de execuções frustradas — compromete não apenas a credibilidade do Judiciário, mas a própria função pacificadora do direito, na medida em que títulos inexecutáveis prolongam o conflito, mantêm a incerteza e alimentam litigiosidade secundária (incidentes, reclamações, embargos, repetição de ações). A desjudicialização da execução em Portugal, por essa razão, pretendeu deslocar para fora do juiz um conjunto de atos predominantemente operacionais, preservando no magistrado as decisões que

¹⁴⁰ PITÃO, *Lei dos Julgados de Paz anotada*, 2017, p. 116.

¹⁴¹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. Desjudicialização: a execução no sistema processual português. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). *Processo em jornadas*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 229-244. ISBN 9786559645466

exigem cognição e controlo de legalidade, e atribuindo ao agente de execução a condução prática do procedimento.¹⁴²

A desjudicialização da execução portuguesa não se confunde com a transferência integral da função jurisdicional para privados. O eixo do modelo reside numa distinção metodológica: atos executórios sem densidade decisória (citações, notificações, pesquisa patrimonial, penhora, alienação e publicações) podem ser conduzidos por um auxiliar da justiça dotado de poderes de autoridade pública; já as questões que envolvem controvérsia, restrição qualificada de direitos, controlo de legalidade e resolução de incidentes permanecem no âmbito do juiz de execução.¹⁴³ Trata-se, portanto, de um arranjo híbrido: autonomia funcional para a prática dos atos materiais da execução, combinada com supervisão e possibilidade de controlo jurisdicional, preservando-se o juiz como “garantia final” da legalidade e da proteção de direitos.

Essa arquitetura corresponde, no plano teórico, a uma forma de racionalização do sistema de justiça por especialização. A execução exige rapidez, capacidade logística, acesso a bases de dados e repetição de atos padronizados; o juiz, por seu turno, é funcionalmente vocacionado à cognição e à decisão. Ao realocar tarefas, procura-se reduzir tempos mortos, simplificar fluxos, concentrar a intervenção judicial em momentos de efetiva necessidade e minimizar a transformação da execução em “processo declarativo tardio”. O ganho esperado não é apenas estatístico (menos pendências), mas qualitativo: uma tutela que se realiza com previsibilidade, eficiência e controlo.

Sob a perspetiva da justiça preventiva — tal como trabalhada no Capítulo 2 (Brasil) — é crucial delimitar o lugar desta experiência: a atuação do agente de execução ocorre, em regra, no plano pós-contencioso, quando o direito já foi reconhecido e o conflito já se consolidou em título. Ainda assim, o modelo tem impactos preventivos indiretos: (i) ao tornar crível a execução, desencoraja o inadimplemento estratégico; (ii) ao permitir triagem informada sobre viabilidade patrimonial, reduz litigância inútil; e (iii) ao diminuir a duração e imprevisibilidade, previne a multiplicação de incidentes e conflitos derivados do próprio procedimento executivo.¹⁴⁴

O primeiro marco contemporâneo do modelo foi o Decreto-Lei n.º 38/2003, que introduziu a figura do agente de execução no esforço de reformar a ação executiva e aliviar os tribunais de tarefas não estritamente jurisdicionais. A reforma procurou reduzir a intervenção do juiz em atos rotineiros e conferir maior fluidez ao andamento das execuções, atribuindo a um profissional designado (em regra, escolhido pelo exequente ou indicado pelo sistema) a responsabilidade pela prática dos atos executórios.

¹⁴² RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 145. ISBN 9788536295411

¹⁴³ PORTUGAL. *Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro* (Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução). Artigo 162.º. *Diário da República*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

¹⁴⁴ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A recente Lei n. 13.606/18, a execução em Portugal e a busca antecipada de bens do devedor no Brasil. *Revista Pensamento Jurídico*, n. 2, p. 140-168, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/>. Acesso em: 01 dez. 2025. ISBN 9786559645466

Nesse desenho inicial, observam-se dois elementos estruturantes. Primeiro, a tentativa de reservar ao juiz um controlo inicial (verificação formal do requerimento e do título, despacho liminar quando aplicável) e a resolução de controvérsias que surgissem na execução. Segundo, a aposta em maior eficiência pela reorganização da penhora e pela flexibilização de diligências, aproximando a execução de um procedimento orientado a resultado (satisfação do crédito) e não à ritualidade.¹⁴⁵

Ainda assim, desde cedo se reconheceu que a desjudicialização exige contrapesos institucionais. A eficácia do modelo depende de regras claras de acesso à profissão, mecanismos de fiscalização, deveres de informação, possibilidade de substituição do agente e vias céleres de reclamação ao juiz quando a legalidade ou a proporcionalidade dos atos executivos seja questionada.¹⁴⁶

A reforma subsequente — associada ao Decreto-Lei n.º 226/2008 — aprofundou a lógica de desjudicialização ao reduzir ainda mais a intervenção do juiz, reservando-a para hipóteses de efetiva necessidade: apreciação de incidentes, controvérsias, defesas do executado e matérias que demandassem decisão jurisdicional.¹⁴⁷ Paralelamente, procurou-se reforçar instrumentos de eficiência e controlo sobre a atividade dos agentes, reconhecendo que a autonomia operativa deve ser acompanhada por responsabilização e escrutínio institucional.

A literatura especializada sintetiza a reforma de 2008 por objetivos como simplificação, desburocratização, promoção da eficácia e redução de ações desnecessárias. No plano prático, dois pontos merecem destaque. O primeiro é a ampliação de meios de pesquisa e diligência patrimonial, com acesso a informação relevante para localizar bens penhoráveis, o que responde a uma das causas clássicas de frustração executiva: a ineficácia na identificação do património do devedor.¹⁴⁸ O segundo é a preocupação com a racionalização sistémica mediante instrumentos informativos e de transparência, capazes de evitar execuções repetidas e economicamente inúteis, reduzindo custo social e litigiosidade derivada.

Ao mesmo tempo, a intensificação da desjudicialização tornou mais visível uma tensão recorrente: a execução, embora tecnicamente “operacional”, envolve restrições severas a direitos (propriedade, privacidade, sigilo, reputação creditícia). Por isso, o modelo exige mecanismos de controlo efetivo — não apenas formais — para impedir abusos, assegurar proporcionalidade na penhora, garantir informação ao executado e oferecer via rápida de tutela judicial quando necessária.

¹⁴⁵ PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de março (reforma da ação executiva; criação do agente de execução). Diário da República. Disponível em: <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

¹⁴⁶ RIBEIRO, *op. cit.*, p. 115.

¹⁴⁷ PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro (reforma da ação executiva). Diário da República. Disponível em: <https://files.dre.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

¹⁴⁸ LOURENÇO, Paula Meira. *A ação executiva entre 2000 e 2012: a urgente necessidade de executar as recomendações da CPEE. Julgar*, n. 18, p. 77-100, 2012. Disponível em: <http://julgar.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil aprovado pela Lei n.º 41/2013, Portugal manteve a tendência de desjudicialização dos atos executivos, mas com ajustes na redistribuição de competências e reforço de garantias. A reforma buscou um ponto de equilíbrio entre autonomia do agente de execução e controlo judicial, reposicionando o juiz como supervisor e decisor dos incidentes e reclamações, e o agente como executor material dos atos necessários ao andamento da execução.

A doutrina identifica que, apesar de o modelo permitir que determinadas execuções se desenrolem com intervenção judicial mínima, não se elimina o juiz enquanto instância de controlo: permanece-lhe o poder de decidir reclamações de atos do agente, julgar incidentes declarativos conexos (v.g., embargos, questões suscitadas por terceiros) e assegurar tutela de direitos sempre que a controvérsia ultrapasse o plano operacional. Em termos de racionalidade institucional, a execução passa a ser concebida como procedimento dirigido por um auxiliar da justiça, mas permanentemente “judicializável” quando a proteção de direitos ou a legalidade da atuação o imponha.

Esse equilíbrio é relevante para a leitura preventiva do sistema: uma desjudicialização sem controlo tende a comprometer confiança social e produzir litigância reativa (reclamações, nulidades, incidentes). Ao reforçar a possibilidade de controlo jurisdicional, o modelo procura reduzir conflitos secundários e estabilizar expectativas quanto à regularidade dos atos, aproximando-se de uma lógica de prevenção de litígios gerados pelo próprio procedimento executivo.

Um passo adicional na racionalização do sistema foi a criação do Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX), pela Lei n.º 32/2014. A lógica do PEPEX é particularmente relevante para esta dissertação porque introduz, no interior do ciclo executivo, um mecanismo com função preventiva: antes de instaurar uma execução (com custos para credor, devedor e sistema), permite-se a pesquisa de bens penhoráveis e a verificação mínima de viabilidade, evitando o ajuizamento de processos fadados à frustração por inexistência de património.

O PEPEX opera, assim, como filtragem prévia e como instrumento de informação para decisão racional do credor.¹⁴⁹ Em termos estruturais, desloca para um procedimento extrajudicial um conjunto de diligências que, no processo executivo, frequentemente consome tempo e recursos sem resultado útil. Ao permitir acesso a bases de dados e consultas patrimoniais dentro das possibilidades legais, contribui para diminuir a litigiosidade artificial e a acumulação de execuções inviáveis.

Do ponto de vista da justiça preventiva, trata-se de prevenção em sentido técnico: não evita o conflito originário (inadimplemento), mas reduz a produção de litigiosidade sistémica, impedindo que o processo executivo se converta em rito de confirmação de inexistência

¹⁴⁹ PORTUGAL. Lei n.º 32/2014, de 30 de maio (Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo – PEPEX). Diário da República. Referência de enquadramento: PBBR. Regulamentação do Procedimento Extrajudicial Pré-executivo (síntese). Disponível em: <https://www.pbbbr.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

patrimonial. Ao mesmo tempo, aumenta previsibilidade e transparência, fortalecendo a racionalidade do sistema e o cálculo de risco nas relações obrigacionais.

Uma crítica recorrente a modelos de desjudicialização executiva sustenta que a transferência de atos para profissionais não judiciais equivaleria à privatização da justiça. No caso português, essa leitura é insuficiente. O agente de execução é qualificado como auxiliar da justiça, exercendo poderes de autoridade pública na prossecução do interesse público, com estatuto legal próprio, deveres funcionais e responsabilidade, atuando sob controlo do juiz nos termos do processo.¹⁵⁰

A distinção é decisiva: privatizar, em sentido forte, seria deslocar para o mercado a decisão sobre o direito controvertido, afastando garantias e controlo estatal. O modelo português, ao contrário, desloca atos materiais da execução, preservando o núcleo jurisdicional (decisão de controvérsias, tutela de direitos fundamentais, controlo de legalidade) e mantendo a execução vinculada ao tribunal competente, com possibilidade de reação judicial sempre que necessário.¹⁵¹

Essa configuração aproxima-se — com as devidas diferenças históricas — da lógica já identificada no modelo brasileiro de serventias extrajudiciais: atuação por delegação/estatuto público, fé institucional (aqui, autoridade pública na execução), e fiscalização/controlo como condições de legitimidade. O ponto, contudo, é que em Portugal a função está orientada menos à prevenção pré-contenciosa (qualificação de atos da vida civil) e mais à efetividade pós-contenciosa, isto é, à realização do direito já reconhecido.

A consolidação de um modelo não elimina suas tensões. A experiência portuguesa dos agentes de execução foi objeto de reformas sucessivas, o que indica que a redistribuição de competências, por si só, não resolve automaticamente a crise da execução. Entre as críticas mais recorrentes, destacam-se: (i) custos e encargos do procedimento para as partes; (ii) complexidade operacional e necessidade de padronização de práticas; (iii) percepção social negativa associada à atividade executiva; e (iv) risco de litigiosidade secundária quando há falhas de comunicação, excesso de penhora, ou disputas quanto à regularidade dos atos.¹⁵²

Esses limites revelam um dado metodológico central: modelos desjudicializados exigem desenho institucional coerente e governança robusta. Onde o controlo é frágil, a reação judicial cresce; onde a informação é insuficiente, a litigiosidade se multiplica; onde o custo impede acesso, a tutela torna-se seletiva. Em suma, a eficácia do sistema depende de uma equação entre autonomia, responsabilidade, transparência, controlo e acessibilidade — critérios que, no conjunto da dissertação, estruturam a própria ideia de justiça preventiva como política pública legítima.

¹⁵⁰ PORTUGAL. *Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro* (Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução). Artigo 162.º. *Diário da República*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

¹⁵¹ PORTUGAL. *Lei n.º 41/2013, de 26 de junho (aprova o Código de Processo Civil)*. *Diário da República*. Disponível em: <https://files.dre.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

¹⁵² LOURENÇO, Paula Meira. *A ação executiva entre 2000 e 2012: a urgente necessidade de executar as recomendações da CPEE*. *Julgar*, n. 18, p. 77-100, 2012. Disponível em: <http://julgar.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

A experiência portuguesa fornece lições relevantes para o diálogo comparado, inclusive para propostas brasileiras de desjudicialização da execução. Primeiro, demonstra que há ganhos potenciais quando o juiz é liberado de atos operacionais e pode concentrar-se em decisões e controlo. Segundo, evidencia que a eficiência depende de acesso a informação patrimonial e de mecanismos de triagem (como o PEPEX) para evitar execuções inviáveis. Terceiro, alerta que custos, fiscalização e desenho procedimental podem comprometer a legitimidade do modelo se não forem pensados como parte de um sistema integrado de tutela.¹⁵³

Por fim, esta análise reforça a distinção — importante para a coerência conceitual da dissertação — entre desjudicialização e justiça preventiva. A desjudicialização executiva opera no pós-conflito; pode produzir efeitos preventivos indiretos (dissuasão do inadimplemento estratégico, redução de litígios derivados, racionalização de fluxos), mas não substitui as instituições de atuação pré-contenciosa, voltadas à qualificação de atos e à prevenção primária de conflitos. Em vista disso, compreender os agentes de execução como experiência consolidada de reorganização funcional permite situá-los corretamente no sistema português: como peça central da efetividade e da racionalização do contencioso executivo, preparando o terreno para o exame, no item seguinte, dos limites estruturais do modelo português de justiça preventiva e das condições de sua integração sistémica.

3.5. Justiça preventiva em Portugal: práticas, críticas e limites do modelo português

A análise das experiências portuguesas examinadas nos itens anteriores — notariado e registos, Julgados de Paz e agentes de execução — permite delinear um quadro simultaneamente promissor e incompleto da justiça preventiva em Portugal. Se, por um lado, o ordenamento jurídico consolidou mecanismos relevantes de desjudicialização e de justiça de proximidade, por outro, permanece uma tensão estrutural: as reformas foram, em larga medida, concebidas como resposta ao congestionamento e à morosidade da justiça judicial, e não como política pública integrada de atuação pré-contenciosa. O resultado é um sistema multifacetado, com ganhos pontuais de eficiência e acessibilidade, mas ainda marcado por fragmentação institucional, assimetrias territoriais, dificuldades de inteligibilidade para o cidadão e desafios de coordenação entre instâncias. A justiça preventiva, enquanto racionalidade organizadora do sistema, não emerge como eixo estruturante; aparece, antes, como efeito colateral irregular de reformas setoriais.¹⁵⁴

Essa conclusão não implica desvalorização do modelo português. Pelo contrário: Portugal dispõe de instrumentos com capacidade real de produzir pacificação social e estabilidade das relações jurídicas, desde que articulados sob uma lógica coerente de complementaridade. Assim, a partir do percurso do capítulo, faz-se necessário

¹⁵³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A recente Lei n. 13.606/18, a execução em Portugal e a busca antecipada de bens do devedor no Brasil. *Revista Pensamento Jurídico*, n. 2, p. 140-168, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/>. Acesso em: 01 dez. 2025. ISBN 9786559645466

¹⁵⁴ PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002 (Oficina do CES, n. 171). Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

sistematizar, neste item, práticas e experiências com função preventiva, bem como críticas e limites que condicionam a sua consolidação. A análise organiza-se em nove dimensões: integração entre serviços; digitalização e simplificação; coordenação com o Judiciário; custos; centralização; desafios contemporâneos; atuação notarial preventiva; mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos; e procedimentos administrativos com função preventiva.

O primeiro limite recorrente do modelo português reside na integração insuficiente entre os “múltiplos pontos de entrada” do sistema de justiça. O desenho institucional português contempla, a par dos tribunais, uma rede de instâncias e mecanismos extrajudiciais — Julgados de Paz, mediação, arbitragem institucionalizada, profissionais de execução, conservatórias e serviços de registo — que coexistem sem, porém, operar sob uma arquitetura plenamente integrada. Em termos preventivos, isso é decisivo: a prevenção de litígios depende de orientação adequada e tempestiva, e tal orientação requer que o cidadão consiga compreender, rapidamente, onde deve dirigir-se e qual mecanismo é mais adequado ao seu problema.

Quando a integração é baixa, aumenta-se o risco de encaminhamentos errados, duplicação de procedimentos, dispersão de informação e, sobretudo, reforço da tendência cultural de recorrer imediatamente ao tribunal como instância “natural” — mesmo quando a solução mais adequada seria pré-contenciosa ou de proximidade. O desafio não é apenas administrativo; é sistémico: a prevenção exige continuidade entre as funções de qualificação jurídica (prévia), composição (consensual), decisão (heterocompositiva) e efetivação (execução). Se essas funções permanecem compartimentadas, a justiça preventiva perde densidade e torna-se episódica.

Além disso, a integração insuficiente tende a acentuar desigualdades territoriais: onde há maior oferta institucional e melhor comunicação entre serviços, há maior capacidade preventiva; onde a rede é rarefeita, o sistema volta a girar em torno do tribunal, agravando morosidade e custos sociais. A existência, em Portugal, de mecanismos públicos de arbitragem de consumo apoiados pelo Ministério da Justiça indica uma aposta em soluções extrajudiciais com vocação de proximidade e eficiência; porém, a integração dessas vias com o restante sistema (informação, encaminhamento, interoperabilidade e cultura institucional) ainda é um ponto de tensão permanente.¹⁵⁵

A digitalização constitui uma das dimensões mais promissoras para a justiça preventiva, sobretudo por dois motivos: (i) aumenta a acessibilidade, reduzindo custos de deslocação e tempo; e (ii) padroniza fluxos e informação, diminuindo assimetrias informacionais — uma das fontes clássicas de litígio. Em Portugal, políticas públicas de modernização administrativa e transformação digital, em particular nos serviços públicos, têm sido

¹⁵⁵ PORTUGAL. Governo de Portugal (2.º Governo). *Realizar uma arbitragem de conflitos de consumo através dos Centros de Arbitragem apoiados pelo Ministério da Justiça*. Portal gov.pt. Disponível em: <https://www2.gov.pt/servicos/realizar-uma-arbitragem-de-conflitos-de-consumo-atraves-dos-centros-de-arbitragem-apoiados-pelo-ministerio-da-justica>. Acesso em: 01 dez. 2025.

mobilizadas para simplificar procedimentos e tornar a prestação mais próxima do cidadão.¹⁵⁶

No entanto, a digitalização pode produzir um paradoxo: ao mesmo tempo que amplia o acesso para muitos, pode excluir quem tem menor literacia digital, menor acesso a meios tecnológicos ou maior vulnerabilidade social. Em termos preventivos, isso é sensível: se a porta digital não for acompanhada de alternativas presenciais e de apoio efetivo (informação clara, linguagem acessível, assistência), a digitalização converte-se em filtro de exclusão e pode ampliar a “face oculta” do sistema — conflitos e necessidades que não chegam a lugar algum.

Há, ainda, um desafio de simplificação real. Digitalizar procedimentos excessivamente formalizados pode significar apenas “informatizar burocracias”, mantendo intacta a complexidade que gera conflitos e impede soluções rápidas. Justiça preventiva exige simplificação material: linguagem compreensível, critérios estáveis, transparência de custos e previsibilidade de resultados. Sem isso, a digitalização não diminui litigiosidade; apenas altera o meio.

A coordenação com o Judiciário é condição de legitimidade e eficácia para mecanismos desjudicializados. Em modelos híbridos, como o português, a jurisdição mantém centralidade normativa e simbólica: ainda que determinados atos sejam praticados fora dos tribunais, o Judiciário permanece como instância de controlo, tutela de garantias e resolução de controvérsias quando a consensualidade falha. O problema surge quando a coordenação é episódica, reativa ou pouco inteligível.

A experiência dos Julgados de Paz, prevista constitucionalmente como forma de resolução jurisdicional de conflitos, mostra a relevância dessa coordenação: a justiça de proximidade pode oferecer soluções rápidas e socialmente adequadas, mas precisa de articulação clara com o sistema judicial para assegurar coerência, evitar duplicidades e garantir que o cidadão não seja penalizado por escolher uma via alternativa.¹⁵⁷ A atuação preventiva, embora não se confunda com atuação jurisdicional, depende desse “encadeamento institucional”: prevenção, composição e decisão precisam ser etapas comunicantes, e não universos paralelos.

O mesmo raciocínio aplica-se à execução: quando se desjudicializam atos executórios, é indispensável que o juiz permaneça como garantidor final, com mecanismos de reclamação e controlo capazes de preservar direitos fundamentais e conter abusos. Sem coordenação estruturada, a desjudicialização tende a perder aceitação social, por gerar percepção de “justiça distante” ou de “privatização” do exercício de poderes relevantes.

¹⁵⁶ PORTUGAL. Governo de Portugal (XXIV Governo Constitucional). Justiça – Área de Governo. Portal do Governo. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/area-de-governo/justica>. Acesso em: 01 dez. 2025.

¹⁵⁷ PORTUGAL. *Lei n.º 78/2001, de 13 de julho (Lei dos Julgados de Paz)*. Diário da República Eletrónico. Disponível em: <https://dre.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

Os custos constituem uma das críticas mais persistentes aos modelos desjudicializados, especialmente quando serviços extrajudiciais ou procedimentos administrativos implicam taxas, emolumentos ou pagamento de serviços profissionais. Em termos de justiça preventiva, a questão é decisiva: prevenção é mais útil quando alcança cedo e amplamente os cidadãos, especialmente os vulneráveis. Se os custos tornam o acesso seletivo, a prevenção passa a beneficiar sobretudo quem já tem melhores condições de orientação e proteção jurídica.

A tensão não se resolve por comparação simplista com o processo judicial: mesmo quando o tribunal não impõe custos diretos significativos, há custos indiretos (tempo, desgaste emocional, incerteza, perda de oportunidades). Ainda assim, para que a justiça preventiva seja política pública legítima, os custos precisam ser transparentes, proporcionais e acompanhados de mecanismos de mitigação para situações de vulnerabilidade (informação, isenções, apoio jurídico, atendimento acessível). Caso contrário, o sistema corre o risco de reproduzir uma “justiça de proximidade” apenas nominal: próxima para alguns, distante para outros.

A centralização administrativa e territorial é um tema recorrente na organização judiciária e na prestação de serviços públicos. Em termos preventivos, centralização tende a produzir distância: maior deslocação, maior custo de acesso e menor capilaridade institucional. Ao contrário, justiça preventiva exige proximidade real, sobretudo porque atua sobre conflitos quotidianos e relações continuadas, onde a intervenção rápida e acessível evita escalada do litígio.

A crítica, portanto, não é contra a racionalização do sistema, mas contra a centralização que reduz a presença efetiva de instâncias de proximidade e, com isso, aumenta desigualdades regionais. Onde não há Julgado de Paz, onde serviços de mediação são escassos, ou onde o acesso a conservatórias e serviços de registo é mais difícil, a prevenção perde o seu ambiente natural e o tribunal volta a ser o destino padrão.

Entre os desafios contemporâneos, destacam-se três: (i) conflitos massificados (consumo, telecomunicações, plataformas digitais), (ii) vulnerabilidades (idosos, pessoas com deficiência, imigração e precariedade), e (iii) novos riscos tecnológicos (prova digital, identidade, fraude). Todos esses elementos tendem a aumentar litigiosidade potencial, mas também ampliam o espaço para prevenção.

A justiça preventiva, neste contexto, exige mecanismos capazes de: orientar precocemente; reduzir assimetrias informacionais; oferecer prova e documentação segura; e criar rotas de resolução adequadas (mediação, arbitragem, composição assistida). A arbitragem de consumo, apoiada pelo Ministério da Justiça, ilustra uma resposta institucional a conflitos massificados, com vocação de eficiência e acessibilidade, mas a sua função preventiva depende, novamente, de integração e de cultura de encaminhamento adequado.

Apesar de o notariado português ter sido historicamente concebido com forte ligação à segurança jurídica, o seu aproveitamento como eixo estruturante de justiça preventiva permanece desigual. A atuação notarial pode prevenir litígios ao qualificar juridicamente a vontade, esclarecer efeitos, reduzir ambiguidades e produzir documentação robusta. Contudo, a eficácia preventiva depende do desenho institucional: se a função notarial é tratada apenas como formalização, perde-se o seu potencial de orientação e qualificação pré-contenciosa.

A experiência portuguesa demonstra que transferências de competência, por si só, não asseguram mudança de paradigma: quando se reproduz, no âmbito extrajudicial, uma lógica excessivamente processual e burocrática, frustra-se a promessa preventiva. O problema não está na instituição, mas na arquitetura normativa e nas expectativas do sistema.

Os mecanismos extrajudiciais — mediação, arbitragem institucionalizada e estruturas de proximidade — constituem parte indispensável da justiça preventiva, sobretudo em litígios de natureza relacional e repetitiva. No caso português, a criação de Julgados de Paz com mediação endoprocessual e princípios de simplicidade, informalidade e economia processual expressa uma opção por soluções mais adequadas a conflitos de menor complexidade, evitando que o processo judicial tradicional seja a resposta universal.

Todavia, a função preventiva desses mecanismos é limitada quando eles são acionados apenas após a instauração do litígio. Para aproximá-los da lógica preventiva, é necessário reforçar canais de pré-mediação, informação pública acessível, incentivos adequados e integração com serviços que atuam antes do conflito se consolidar (notariado, registos, serviços administrativos e plataformas de orientação).

Uma das características mais relevantes do modelo português é a existência de procedimentos administrativos e “balcões” de simplificação que, embora não sejam concebidos como justiça em sentido estrito, exercem função preventiva ao estabilizar situações jurídicas, reduzir incertezas e diminuir espaço de conflito. Exemplos expressivos são: (i) os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo apoiados pelo Ministério da Justiça, com capacidade de tratar litígios de forma especializada e célere; e (ii) iniciativas de modernização e digitalização de serviços públicos, que, quando bem desenhadas, reduzem fricções e incertezas no exercício de direitos.

A função preventiva desses procedimentos depende de dois critérios: previsibilidade e acessibilidade. Se o procedimento é claro, rápido, bem comunicado e financeiramente proporcional, previne litígios; se é opaco, moroso ou difícil de aceder, pode produzir o efeito inverso, gerando frustração e incentivando judicialização.

Em conclusão, o modelo português revela um conjunto significativo de práticas com potencial preventivo, mas permanece limitado por uma implementação fragmentada da desjudicialização, pela insuficiente integração entre serviços, por assimetrias territoriais e

por tensões relativas a custos e acessibilidade. O ponto decisivo é metodológico: justiça preventiva não se consolida por mera transferência de competências ou por “alívio” estatístico dos tribunais; exige reconfiguração funcional orientada ao pré-contencioso, isto é, à qualificação, orientação e estabilização das relações jurídicas antes da rutura.¹⁵⁸

Essa leitura fornece base direta para o capítulo comparado: em Portugal, há instrumentos fortes (Julgados de Paz, execução desjudicializada, arbitragem de consumo, serviços de registo e notariado), mas falta uma estratégia integrada que os organize como sistema. É precisamente nesse ponto que o diálogo com o caso brasileiro se torna analiticamente produtivo, não para transplantar modelos, mas para identificar condições institucionais de coerência, inclusão e efetividade preventiva.

3.6. Conclusões parciais

O desenvolvimento do presente capítulo permitiu analisar o processo de desjudicialização no sistema jurídico português sob o prisma da justiça preventiva, evidenciando avanços relevantes, mas também limites estruturais que dificultam a consolidação de um modelo integrado e orientado ao plano pré-contencioso.

O enquadramento geral do sistema de justiça português demonstrou que a desjudicialização se intensificou como resposta a fatores clássicos de crise da justiça judicial: morosidade, pendências, custo e complexidade procedimental, associados ao alargamento da procura social por tutela jurídica. A influência europeia e as reformas administrativas impulsionaram a criação de mecanismos alternativos e complementares, mas não produziram, de forma linear, uma política pública explícita de justiça preventiva centrada na requalificação das relações jurídicas antes do litígio. Assim, em vez de uma arquitetura integrada que organize “portas de entrada” e critérios de adequação do meio ao conflito, consolidou-se um sistema multifacetado, no qual diferentes instâncias coexistem com graus variáveis de comunicação, inteligibilidade e cobertura territorial.

A análise do notariado e dos registos públicos confirmou a existência de instituições tecnicamente robustas e historicamente relevantes para a segurança jurídica, com potencial efetivo para atuar no plano pré-contencioso por meio de qualificação jurídica, orientação imparcial e estabilização de situações jurídicas da vida civil. Todavia, esse potencial permanece subaproveitado, em especial quando o desenho institucional não reconhece de modo consistente a função preventiva como eixo e quando a desjudicialização se limita a deslocar competências sem reconfigurar métodos de atuação. A experiência do inventário notarial, posteriormente revertida ao âmbito judicial, mostrou que a transferência formal de atribuições pode falhar se reproduzir lógicas processualizadas e burocráticas, afastando-se de modelos simplificados e orientados à consensualidade. O problema, portanto, não se resume à escolha do ator institucional, mas

¹⁵⁸ PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002 (Oficina do CES, n. 171). Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

à arquitetura normativa e ao modelo procedimental que condiciona a qualidade da tutela oferecida ao cidadão.

Os Julgados de Paz representaram uma das mais relevantes experiências portuguesas de justiça de proximidade, ao conjugar mediação endoprocessual, conciliação e decisão por sentença, sob princípios de simplicidade, informalidade, oralidade e economia processual. Contudo, apesar do seu contributo para a celeridade e para a pacificação social em litígios de menor complexidade, a sua atuação ocorre, em regra, quando o conflito já se encontra configurado, limitando a sua capacidade de intervir antes da rutura das relações jurídicas. Além disso, a cobertura territorial e a competência material não são universais, o que restringe o impacto sistémico do modelo e acentua assimetrias regionais. Assim, os Julgados de Paz funcionam como instrumento relevante de desjudicialização e resolução adequada de conflitos, mas não substituem, por si sós, uma estratégia ampla de justiça preventiva baseada na antecipação do litígio.

A desjudicialização da execução, por sua vez, por meio da atuação dos agentes de execução e de mecanismos como o PEPEX, constituiu uma experiência consolidada de redistribuição funcional, transferindo para profissionais especializados diligências executórias sob controlo judicial. Essa reforma ilustra uma racionalidade de eficiência e especialização na fase pós-conflitual, centrada na efetivação de direitos já reconhecidos em título executivo. Ainda que os ganhos de celeridade e racionalização sejam relevantes, trata-se de atuação predominantemente reativa, situada após a consolidação do litígio. As discussões doutrinárias analisadas reforçam, assim, que a legitimidade de reformas desjudicializantes não pode apoiar-se apenas no argumento do desafogamento do Judiciário, devendo considerar critérios de qualidade da tutela, acessibilidade, transparência de custos e coerência institucional.

Em síntese, o capítulo permitiu concluir que o principal limite do modelo português, no recorte aqui estudado, reside na ausência de uma visão sistémica e integrada de justiça preventiva. A coexistência de múltiplos mecanismos extrajudiciais — notariado e registos, Julgados de Paz, agentes de execução, arbitragem e mediação — não se traduz automaticamente em prevenção, sobretudo quando faltam integração entre serviços, inteligibilidade para o cidadão e critérios claros de encaminhamento segundo adequação e proporcionalidade. A justiça preventiva em Portugal manifesta-se de forma dispersa, com fortes instrumentos setoriais, mas sem uma estratégia pública suficientemente unificadora que a assuma como eixo estruturante do sistema de justiça.

Essas conclusões fornecem base sólida para o exercício comparado a ser desenvolvido no capítulo seguinte. A análise articulada das experiências brasileira e portuguesa permitirá identificar convergências e divergências institucionais, bem como condições de possibilidade para o aperfeiçoamento mútuo, destacando como modelos integrados de justiça preventiva podem contribuir para a racionalização do sistema de justiça, a pacificação social e a proteção efetiva de direitos no Estado de Direito contemporâneo.

4. DIÁLOGO COMPARADO BRASIL–PORTUGAL E PERSPETIVAS DE APERFEIÇOAMENTO

O presente capítulo dedica-se ao exercício de análise comparada entre os sistemas jurídicos brasileiro e português, tomando como eixo estruturante a justiça preventiva. Após o exame autónomo de cada ordenamento nos capítulos anteriores, torna-se possível avançar para uma leitura transversal, orientada não pela mera descrição de institutos, mas pela avaliação da qualidade da tutela jurídica oferecida em cada sistema e do grau de consolidação de uma racionalidade preventiva no âmbito da justiça civil.

A comparação proposta não se orienta por uma lógica de hierarquização ou de transplante automático de modelos, mas por uma compreensão crítica e funcional. Parte-se do pressuposto de que Brasil e Portugal compartilham tradições jurídicas comuns e enfrentam desafios semelhantes relacionados à judicialização excessiva, à sobrecarga dos tribunais e à insuficiência da justiça reativa como resposta exclusiva aos conflitos da vida civil. As diferenças observadas entre os dois sistemas decorrem menos de opções normativas pontuais e mais de escolhas institucionais quanto ao momento da intervenção jurídica, ao papel atribuído às instituições extrajudiciais e à assunção — ou não — da justiça preventiva como política pública estruturante.

Deste modo, o capítulo adota a justiça preventiva como critério metodológico do direito comparado, permitindo analisar convergências, divergências, níveis de efetividade e possibilidades de aperfeiçoamento recíproco. A partir desse olhar, busca-se identificar em que medida cada ordenamento conseguiu deslocar o foco da gestão do litígio para a organização jurídica das relações sociais, bem como apontar diretrizes para a construção de modelos integrados de justiça preventiva, compatíveis com os valores do Estado de Direito contemporâneo.

4.1. Justiça preventiva como eixo estruturante do direito comparado

A análise comparada entre os sistemas jurídicos brasileiro e português no âmbito da desjudicialização exige a definição de um critério metodológico capaz de ultrapassar descrições meramente institucionais ou normativas. A simples comparação entre instrumentos, competências ou modelos organizacionais revela-se insuficiente para apreender a qualidade da tutela jurídica oferecida em cada ordenamento. Nesse contexto, a justiça preventiva apresenta-se como eixo estruturante adequado ao exercício do direito comparado, por permitir deslocar o foco da análise da reação ao conflito para o momento, a intensidade e a finalidade da intervenção institucional sobre as relações sociais antes da eclosão do litígio.

Partindo do diagnóstico já desenvolvido acerca da crise da justiça judicial e da judicialização excessiva, a justiça preventiva é adotada neste capítulo como critério metodológico de comparação qualitativa entre os sistemas brasileiro e português. Trata-se de uma conceção de justiça orientada à antecipação dos conflitos, à qualificação jurídica

das relações privadas e à organização normativa da vida social, com o objetivo de reduzir a litigiosidade estrutural e promover a pacificação social de forma sustentável. A sua centralidade reside no reconhecimento de que a maior parte dos conflitos jurídicos nasce de incertezas, falhas de informação, assimetrias de poder ou inadequada formalização das relações, e não necessariamente de controvérsias substanciais insolúveis.

Desse modo, a justiça preventiva desloca o paradigma tradicional da justiça reativa, centrada na resolução de conflitos já instaurados por meio da jurisdição estatal, para uma lógica de intervenção pré-contenciosa, na qual o sistema de justiça atua antes da violação do direito. Essa abordagem mostra-se particularmente relevante em sociedades marcadas por elevada judicialização e pela expansão do Direito Civil como campo regulador das relações quotidianas. A comparação entre Brasil e Portugal, ambos inseridos na tradição romano-germânica, permite verificar como diferentes escolhas institucionais produziram modelos distintos de prevenção e gestão dos conflitos civis.

A adoção da justiça preventiva como eixo estruturante do direito comparado encontra respaldo na doutrina clássica do acesso à justiça. Já se advertia que a efetividade da tutela jurídica não depende apenas da possibilidade formal de acesso aos tribunais, mas da adequação dos meios de proteção às necessidades concretas dos cidadãos e à natureza dos conflitos sociais.¹⁵⁹ A justiça preventiva dialoga diretamente com esse pensamento ao privilegiar soluções que atuam no plano da organização jurídica das relações, reduzindo custos sociais, económicos e emocionais associados ao litígio judicial e evitando a deterioração de vínculos pessoais, familiares e patrimoniais.

Sob a ótica metodológica do direito comparado, a justiça preventiva permite a construção de critérios comuns de análise que não se limitam à estrutura formal dos sistemas jurídicos. Entre esses critérios, destacam-se: (i) o momento da intervenção institucional — se predominantemente pré ou pós-conflitual; (ii) o grau de centralidade da pessoa e de suas necessidades concretas na construção das soluções jurídicas; (iii) o nível de integração entre instituições judiciais e extrajudiciais; e (iv) o papel atribuído ao Direito Civil como espaço privilegiado de prevenção e organização das relações sociais. Esses parâmetros possibilitam avaliação qualitativa dos modelos analisados, evitando comparações superficiais ou reducionistas.

A centralidade da pessoa constitui elemento nuclear desse eixo comparativo. A justiça preventiva parte do pressuposto de que o sistema de justiça deve ser estruturado a partir das experiências reais dos indivíduos e não exclusivamente da lógica interna do processo judicial. Isso implica reconhecer que o cidadão não busca, em regra, uma sentença, mas segurança jurídica, previsibilidade e soluções eficazes para seus problemas concretos. A atuação preventiva, ao antecipar riscos e esclarecer consequências jurídicas, permite decisões mais conscientes e reduz a probabilidade de conflitos futuros, promovendo autonomia privada qualificada.

¹⁵⁹ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 86.

Esse enfoque revela-se particularmente relevante no Direito Civil, ramo que disciplina relações continuadas e estruturantes da vida social, como contratos, família, sucessões e propriedade. A justiça preventiva reconhece o Direito Civil como *locus* natural de intervenção institucional pré-conflitual, no qual a qualificação jurídica dos atos e negócios exerce função organizadora e estabilizadora. A comparação entre Brasil e Portugal, a partir desse critério, permite avaliar em que medida cada ordenamento valorizou ou subaproveitou o potencial preventivo do Direito Civil, especialmente por meio de instituições extrajudiciais.

Outro aspecto central proporcionado pela justiça preventiva como eixo comparativo refere-se à integração do sistema de justiça. Modelos preventivos pressupõem articulação funcional entre diferentes instituições — judiciais e extrajudiciais — em um sistema coerente de tutela jurídica. A fragmentação institucional, caracterizada pela coexistência de múltiplos mecanismos sem coordenação clara, compromete a eficácia da prevenção e dificulta o acesso informado dos cidadãos às vias adequadas de proteção de seus direitos. A justiça preventiva permite, assim, avaliar não apenas a existência de instrumentos, mas o grau de integração e complementaridade entre eles.

Nesse ponto, a crítica à centralidade excessiva da jurisdição estatal assume papel relevante. Modelos de justiça fortemente judicializados tendem a produzir exclusão jurídica e a ampliar a chamada face oculta do sistema de justiça, composta por conflitos e violações de direitos que não chegam a nenhuma instância formal de tutela.¹⁶⁰ A justiça preventiva, ao ampliar as portas de entrada do sistema e valorizar mecanismos de proximidade, oferece critério adequado para avaliar a capacidade dos ordenamentos em alcançar aqueles que mais necessitam de proteção, reduzindo desigualdades de acesso e promovendo inclusão jurídica.

A comparação entre Brasil e Portugal revela-se particularmente fecunda a partir desse eixo. Ambos os países compartilham matriz jurídica comum e enfrentam desafios semelhantes relacionados à morosidade judicial, à sobrecarga dos tribunais e à judicialização excessiva da vida civil. Contudo, adotaram estratégias distintas no enfrentamento desses problemas. Enquanto o Brasil promoveu, sobretudo a partir da Constituição de 1988, uma reorganização mais profunda das instituições extrajudiciais com ênfase explícita na prevenção de conflitos, Portugal desenvolveu mecanismos de desjudicialização de forma mais setorial e predominantemente orientada à gestão do conflito já instaurado.

A justiça preventiva, como eixo estruturante, permite compreender essas diferenças não como meras opções administrativas ou técnicas, mas como reflexo de concepções distintas acerca do papel do Estado, das instituições jurídicas e da autonomia privada. No modelo brasileiro, a valorização das serventias extrajudiciais como funções públicas delegadas, dotadas de fé pública e vocacionadas à atuação pré-contenciosa, revela uma aposta institucional na prevenção como política pública de justiça. No modelo português, embora

¹⁶⁰ SANTOS, *op. cit.*, p. 87.

existam instituições com potencial preventivo, a ausência de uma estratégia integrada limita a consolidação dessa abordagem.

Outro critério relevante proporcionado pela justiça preventiva refere-se à distinção entre reformas orientadas pela qualidade da tutela e aquelas motivadas exclusivamente por objetivos de eficiência quantitativa. A desjudicialização, quando justificada apenas pelo desafogamento dos tribunais, corre o risco de reproduzir ineficiências e criar novas barreiras de acesso à justiça. A justiça preventiva, ao contrário, exige que a redistribuição de competências seja orientada pela adequação das soluções às necessidades dos cidadãos e pela capacidade de prevenir conflitos de forma efetiva e inclusiva.¹⁶¹

Esse critério mostra-se fundamental para avaliar criticamente as experiências analisadas. A simples transferência de procedimentos para fora do Judiciário não garante, por si só, melhoria qualitativa da tutela jurídica. O que distingue uma política de justiça preventiva de uma reforma meramente administrativa é a mudança de paradigma: da reação para a antecipação, da imposição para a orientação, do conflito para a organização jurídica das relações. A justiça preventiva, como eixo do direito comparado, permite identificar se essa mudança ocorreu de forma consistente ou apenas retórica.

Por fim, a adoção da justiça preventiva como eixo estruturante do direito comparado permite construir uma análise que transcende o plano normativo e institucional, alcançando a dimensão cultural do sistema de justiça. A prevenção de conflitos exige mudança na forma como o direito é concebido e praticado, valorizando a cooperação, a responsabilidade e a confiança nas instituições jurídicas. Esse enfoque contribui para a construção de sistemas de justiça mais racionais, acessíveis e socialmente legítimos.

Isto posto, a justiça preventiva afirma-se como critério metodológico central para a análise comparada entre os modelos brasileiro e português de desjudicialização. Ao centrar a comparação na qualidade da tutela jurídica, no momento da intervenção institucional e na integração do sistema de justiça, estabelece-se base teórica sólida para a identificação das convergências, divergências e possibilidades de aperfeiçoamento mútuo entre os ordenamentos analisados. A partir desse eixo, torna-se possível avançar, no item seguinte, para a análise comparativa das instituições e práticas concretas de prevenção de conflitos em ambos os sistemas.

4.2. Contributos recíprocos entre Brasil e Portugal

Definida a justiça preventiva como eixo estruturante da análise comparada, torna-se possível identificar não apenas convergências e divergências formais entre os modelos brasileiro e português de desjudicialização, mas também contributos recíprocos capazes de iluminar caminhos de aperfeiçoamento institucional em ambos os ordenamentos. O exercício comparado aqui desenvolvido não se orienta pela lógica da transplantação acrítica de modelos, mas pela identificação de boas práticas, limites e possibilidades de

¹⁶¹ FIGUEIREDO, *Desjudicialização e qualidade da tutela jurídica: entre eficiência e garantias*, 2019, p. 186.

adaptação, à luz das especificidades históricas, normativas e culturais de cada sistema jurídico.

A análise evidencia que, embora Brasil e Portugal tenham seguido trajetórias distintas no processo de desjudicialização, ambos partilham diagnósticos comuns quanto à crise do modelo jurisdicional tradicional e à necessidade de reorganização do sistema de justiça a partir de critérios de adequação, qualidade da tutela e prevenção de conflitos. É a partir desse terreno comum que se tornam visíveis os contributos recíprocos.

Ambos os ordenamentos partem do reconhecimento da insuficiência do modelo judicial tradicional como resposta exclusiva aos conflitos contemporâneos, diagnóstico que fundamentou a adoção de mecanismos de desjudicialização.

Essa convergência manifesta-se igualmente na crítica à centralidade do processo adversarial, sobretudo inadequado para conflitos civis de natureza relacional.

Há, ainda, convergência quanto à natureza dos conflitos que mais pressionam o sistema de justiça. Em ambos os países, parcela significativa da litigiosidade decorre de relações civis continuadas — contratos, família, sucessões e propriedade — nas quais o conflito frequentemente emerge de falhas de informação, ambiguidades normativas ou inadequada formalização jurídica.¹⁶² Essa característica reforça a pertinência da justiça preventiva como resposta comum, ao atuar precisamente no plano de organização dessas relações.

Por fim, observa-se semelhança no reconhecimento de que o acesso ao Judiciário não se confunde com acesso à justiça. Tanto a doutrina brasileira quanto a portuguesa têm enfatizado a necessidade de distinguir o acesso formal à jurisdição da obtenção de tutela material adequada, célere e socialmente legítima.¹⁶³ Essa distinção constitui pressuposto teórico compartilhado para o desenvolvimento de políticas de justiça preventiva em ambos os ordenamentos.

Apesar das semelhanças estruturais, as diferenças institucionais entre Brasil e Portugal revelam-se decisivas para compreender os distintos graus de consolidação da justiça preventiva em cada país. No Brasil, a integração constitucional das serventias extrajudiciais conferiu-lhes papel institucional claro no sistema de justiça preventiva. Esse desenho institucional permitiu a incorporação explícita da prevenção de conflitos como função central dessas instituições.

Em Portugal, por sua vez, o processo de desjudicialização ocorreu de forma mais setorial e fragmentada. As reformas concentraram-se sobretudo na redistribuição de competências processuais — como a criação dos julgados de paz e a desjudicialização da execução — sem a adoção explícita de uma política pública integrada de justiça preventiva.¹⁶⁴ O

¹⁶² CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 163.

¹⁶³ CÂMARA, *op. cit.*, p. 276.

¹⁶⁴ PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

notariado e os registos públicos, embora tecnicamente robustos, permaneceram mais vinculados a uma lógica administrativa e menos assumidamente preventiva.

Essa diferença institucional explica, em grande medida, por que o modelo brasileiro apresenta maior coerência sistémica no campo da justiça preventiva, enquanto o modelo português revela dispersão de iniciativas e dificuldades de articulação entre os diversos mecanismos extrajudiciais. A experiência portuguesa demonstra que a simples criação de instrumentos alternativos não é suficiente para alterar o paradigma reativo da justiça, quando ausente uma estratégia integrada.

Outro ponto de contraste relevante refere-se ao grau de autonomia funcional atribuído aos serviços extrajudiciais em cada ordenamento. No Brasil, notários e registradores exercem atividade técnica com significativa margem de qualificação jurídica dos atos, atuando de forma preventiva, orientadora e imparcial na formação das relações civis.¹⁶⁵ Essa autonomia qualificada permite intervenção institucional antes da consolidação do conflito, reforçando a segurança jurídica e a previsibilidade dos efeitos dos atos praticados.

Em Portugal, embora existam profissionais extrajudiciais dotados de elevada qualificação — como notários, conservadores e agentes de execução —, a autonomia funcional encontra-se mais fortemente condicionada por modelos procedimentais rígidos e por uma atuação predominantemente reativa. A experiência do inventário notarial, posteriormente revertida ao âmbito judicial, ilustra como a ausência de autonomia preventiva efetiva compromete a eficácia das reformas.¹⁶⁶

O contributo brasileiro, nesse ponto, consiste em demonstrar que a autonomia funcional, quando combinada com fiscalização estatal e responsabilidade institucional, não representa privatização da justiça, mas condição para a efetividade da justiça preventiva. Já o contributo português alerta para os riscos de modelos excessivamente procedimentalizados, que reproduzem no âmbito extrajudicial a lógica do processo judicial.

A análise comparada permite identificar boas práticas em ambos os ordenamentos passíveis de adaptação recíproca. Do modelo brasileiro, destaca-se a atuação preventiva das serventias extrajudiciais na qualificação jurídica dos atos, na orientação imparcial das partes e na estabilização das relações civis, especialmente em matérias familiares e sucessórias.¹⁶⁷ Essa prática demonstra que a prevenção institucionalizada pode reduzir litigiosidade sem comprometer garantias jurídicas.

Do modelo português, sobressaem experiências relevantes de justiça de proximidade, como os julgados de paz, que oferecem soluções céleres, informais e socialmente adequadas para conflitos de menor complexidade.¹⁶⁸ Embora atuem predominantemente no plano pós-conflitual, tais experiências revelam potencial de articulação com mecanismos preventivos, especialmente se integradas a uma estratégia sistémica.

¹⁶⁵ BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 139. ISBN 9788502072190

¹⁶⁶ FIGUEIREDO, *Desjudicialização e qualidade da tutela jurídica: entre eficiência e garantias*, 2019, p. 192. ISBN 9789724072227

¹⁶⁷ CASSETTARI, Christiano. *Direito notarial e registral aplicado*. São Paulo: Método, 2017. ISBN 9786561205313

¹⁶⁸ PITÃO, José António de França; PITÃO, Gustavo França. *Lei dos Julgados de Paz anotada*. Lisboa: Quid Juris, 2017.

A desjudicialização da execução em Portugal também oferece lições importantes, ao demonstrar a possibilidade de redistribuição funcional de tarefas sem supressão do controlo judicial.¹⁶⁹ Para o Brasil, essa experiência serve como alerta e como referência crítica para propostas de desjudicialização da execução, que devem ser avaliadas com cautela e atenção à acessibilidade e à legitimidade social.

No plano normativo, o exercício comparado evidencia ajustes possíveis em ambos os ordenamentos. Em Portugal, a principal necessidade reside na construção de uma política pública explícita de justiça preventiva, capaz de integrar notariado, registos, julgados de paz e mecanismos administrativos em um sistema coerente de tutela jurídica pré-contenciosa. Isso implica revisão de modelos procedimentais excessivamente rígidos e valorização do papel preventivo das instituições extrajudiciais.

No Brasil, por sua vez, embora o modelo preventivo esteja mais consolidado, persistem desafios relacionados ao acesso económico, à informação e à uniformidade de práticas. Ajustes normativos voltados à ampliação de gratuidade, à simplificação de procedimentos e à articulação mais clara entre Judiciário e extrajudicial podem fortalecer ainda mais a justiça preventiva.

Por fim, a comparação revela que a consolidação da justiça preventiva depende menos de soluções isoladas e mais da adoção de políticas públicas estruturadas. A justiça preventiva exige investimento institucional, formação técnica adequada, informação aos cidadãos e integração entre serviços. Tanto Brasil quanto Portugal podem beneficiar-se de políticas orientadas à educação jurídica, à proximidade institucional e à construção de uma cultura de prevenção de conflitos.

A principal lição comparada consiste em reconhecer que a justiça preventiva não se constrói por deslocamento ocasional de competências, mas pela reorganização sistémica do modo como o direito intervém na vida social. A experiência brasileira evidencia os ganhos de um modelo preventivo institucionalizado; a experiência portuguesa revela os limites de reformas fragmentadas. O diálogo entre esses modelos oferece base sólida para a construção de sistemas de justiça mais racionais, inclusivos e orientados à pacificação social.

4.3. Efetividade da justiça preventiva nos dois sistemas

A análise da efetividade da justiça preventiva nos sistemas jurídicos brasileiro e português exige o deslocamento do olhar comparativo para além da existência formal de mecanismos de desjudicialização. Mais do que identificar instrumentos normativos ou institucionais, importa avaliar em que medida tais mecanismos produzem resultados concretos em termos de redução da litigiosidade, reforço da segurança jurídica e ampliação do acesso material à justiça. A justiça preventiva, enquanto eixo estruturante da presente investigação, impõe critérios qualitativos de avaliação, centrados no momento da intervenção institucional, na

¹⁶⁹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. Desjudicialização: a execução no sistema processual português. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). *Processo em jornadas*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 229-244. ISBN 9786559645466

estabilidade das relações jurídicas e na capacidade do sistema de alcançar os cidadãos antes da eclosão do conflito.

Sob esse panorama, a comparação entre Brasil e Portugal revela diferenças significativas quanto ao grau de efetividade da justiça preventiva, decorrentes de opções institucionais, desenhos normativos e concepções distintas sobre o papel das instituições extrajudiciais. Para fins analíticos, a efetividade será examinada a partir de três dimensões complementares: (i) indicadores de desjudicialização, (ii) segurança jurídica e (iii) acesso à justiça.

Os indicadores de desjudicialização constituem primeiro critério empírico relevante para aferir a efetividade da justiça preventiva. Embora a desjudicialização não se reduza a dados quantitativos, a capacidade de retirar do Judiciário matérias que não demandam intervenção jurisdicional plena revela-se elemento importante para avaliar o impacto sistêmico das reformas.

No caso brasileiro, os dados consolidados ao longo das últimas décadas demonstram que a atuação das serventias extrajudiciais produziu efeitos mensuráveis na redução do volume de processos judiciais em matérias civis específicas, como inventários, partilhas, divórcios consensuais, usucapião e regularização fundiária. A transferência dessas competências para o âmbito extrajudicial não apenas reduziu o número de ações ajuizadas, mas também promoveu soluções mais céleres e previsíveis, com menor custo institucional para o Estado.

Esse resultado decorre, em grande medida, do fato de que a desjudicialização brasileira foi estruturada a partir de um modelo preventivo, no qual o notário e o registrador atuam antes da instauração do conflito, qualificando juridicamente os atos e orientando as partes. A intervenção ocorre no momento de formação, modificação ou extinção das relações jurídicas, evitando que situações juridicamente defeituosas se consolidem e se transformem em litígios futuros.¹⁷⁰

Em Portugal, por sua vez, os indicadores de desjudicialização revelam impacto mais limitado e irregular. Embora experiências como os julgados de paz e a desjudicialização da execução tenham contribuído para aliviar pontualmente a carga dos tribunais, sua atuação concentra-se predominantemente na fase pós-conflitual.¹⁷¹ Os julgados de paz, ainda que relevantes como instrumentos de justiça de proximidade, são acionados quando o litígio já está configurado, o que restringe seu potencial preventivo.

A experiência do inventário notarial português ilustra de forma paradigmática essa limitação. A transferência do procedimento para o notariado não resultou em redução significativa da litigiosidade, em razão da manutenção de um modelo excessivamente processualizado, que reproduziu no âmbito extrajudicial a lógica do processo judicial. O

¹⁷⁰ BRANDELLI, *op. cit.*, p. 102.

¹⁷¹ PITÃO, *op. cit.*, p. 45.

posterior retorno do inventário ao Judiciário evidencia que a simples deslocação institucional, sem mudança de paradigma, não produz desjudicialização efetiva.¹⁷²

Assim, do ponto de vista dos indicadores de desjudicialização, o modelo brasileiro apresenta maior efetividade sistêmica, ao atuar preventivamente e retirar conflitos potenciais do sistema judicial antes mesmo de sua formação. O modelo português, embora apresente iniciativas relevantes, permanece centrado na gestão do conflito já instaurado, o que limita o alcance estrutural da desjudicialização.

A segurança jurídica constitui segundo eixo fundamental para a avaliação da efetividade da justiça preventiva. Não se trata apenas de reduzir o número de processos judiciais, mas de assegurar estabilidade, previsibilidade e confiança nas relações jurídicas, elementos centrais para a pacificação social e para o desenvolvimento econômico e social.

Enquanto o modelo brasileiro atribuiu às serventias extrajudiciais papel preventivo institucionalmente reconhecido, o modelo português manteve o notariado e os registros em posição periférica, o que impacta diretamente a efetividade da justiça preventiva.

Além disso, a concorrência entre notários, conservatórias e outros profissionais do direito em determinadas atribuições — como a utilização de documentos particulares autenticados em substituição à escritura pública — pode gerar assimetrias na qualidade da tutela jurídica oferecida, impactando a segurança jurídica de forma desigual. Embora tais mecanismos possam ampliar opções aos cidadãos, também exigem maior clareza institucional quanto às funções preventivas de cada ator.

Nesse ponto, a comparação revela que a segurança jurídica no modelo brasileiro está mais diretamente vinculada à lógica da justiça preventiva, enquanto no modelo português permanece mais associada à regularidade formal dos atos e ao controle judicial posterior. A diferença não reside na qualidade técnica dos profissionais, mas no desenho institucional que condiciona sua atuação.

O terceiro eixo de avaliação da efetividade da justiça preventiva refere-se ao acesso à justiça, compreendido em sentido material e não apenas formal. A justiça preventiva somente se legitima plenamente quando contribui para ampliar o acesso efetivo à tutela jurídica, especialmente para grupos historicamente vulneráveis.

No Brasil, a atuação extrajudicial preventiva apresenta vantagens evidentes em termos de celeridade, simplicidade procedimental e previsibilidade. A possibilidade de resolver questões civis relevantes fora do processo judicial reduz custos indiretos associados à morosidade, ao desgaste emocional e à insegurança jurídica.¹⁷³ Além disso, a capilaridade das serventias extrajudiciais no território nacional contribui para a aproximação do sistema de justiça da vida quotidiana dos cidadãos.

¹⁷² FIGUEIREDO, *Desjudicialização e qualidade da tutela jurídica: entre eficiência e garantias*, 2019, p. 192. ISBN 9789724072227

¹⁷³ CÂMARA, *op. cit.*, 2018, p. 214.

Todavia, o modelo brasileiro também enfrenta críticas relacionadas ao acesso económico, uma vez que os serviços extrajudiciais implicam pagamento de emolumentos. Embora existam hipóteses de gratuidade legalmente previstas, a efetividade dessas medidas depende de informação adequada e de políticas públicas complementares. Ainda assim, quando analisados os custos globais do litígio judicial, a via extrajudicial preventiva revela-se, em muitos casos, mais acessível e eficiente.

Em Portugal, os mecanismos de desjudicialização apresentam potencial relevante para ampliar o acesso à justiça, especialmente por meio dos julgados de paz e da mediação. Contudo, a cobertura territorial limitada, a fragmentação institucional e a falta de informação clara aos cidadãos restringem seu impacto inclusivo.¹⁷⁴ A atuação predominantemente pós-conflitual também dificulta a inclusão de situações que permanecem na chamada “face oculta” do sistema de justiça.

A experiência portuguesa demonstra que o acesso à justiça não se amplia automaticamente com a criação de mecanismos alternativos. É necessária uma estratégia integrada de informação, proximidade e articulação entre instituições, sob pena de reprodução de desigualdades no acesso à tutela jurídica.

A análise comparada da efetividade da justiça preventiva nos dois sistemas permite concluir que o modelo brasileiro apresenta maior grau de consolidação preventiva, sobretudo em razão da integração institucional das serventias extrajudiciais e da centralidade da atuação pré-conflitual. O modelo português, embora tecnicamente robusto e inovador em determinados aspetos, permanece marcado por uma lógica reativa e fragmentada.

Essa constatação não implica juízo de superioridade absoluta, mas evidencia que a efetividade da justiça preventiva depende menos da quantidade de instrumentos existentes e mais da coerência sistémica do modelo adotado. A justiça preventiva revela-se efetiva quando integrada como política pública, orientada à segurança jurídica, ao acesso material à justiça e à antecipação dos conflitos.

Essas conclusões fornecem base empírica e teórica para o item seguinte, no qual se examinarão as possibilidades concretas de aprendizagem recíproca entre os modelos brasileiro e português, com vistas à formulação de propostas de aperfeiçoamento institucional no âmbito do direito comparado.

4.4. Propostas para um modelo integrado de justiça preventiva

A análise comparada entre Brasil e Portugal permite sustentar que a efetividade da justiça preventiva não resulta da adoção isolada de “medidas de desjudicialização”, mas da arquitetura institucional que conecta (i) o momento adequado de intervenção (pré-conflitual, preferencialmente), (ii) instituições capazes de qualificar juridicamente as relações privadas com legitimidade pública e (iii) políticas públicas que removam barreiras de acesso, informação e custo.

¹⁷⁴ SANTOS, *op. cit.*, p. 35.

As propostas a seguir estruturam-se como diretrizes para um modelo integrado de justiça preventiva, sem pretensão de “transplante automático”, mas com critérios de adaptação institucional, respeitando especificidades normativas e culturais. O foco recai, especialmente, sobre o aperfeiçoamento do sistema português a partir de aprendizagens brasileiras, sem perder de vista (i) as lições portuguesas úteis ao Brasil (especialização funcional da execução e governança de dados) e (ii) os limites ainda presentes no modelo brasileiro (custos, assimetrias regionais e persistência da face oculta da justiça).

A primeira proposta consiste em densificar normativamente, no plano infraconstitucional (e, se politicamente viável, também no plano constitucional), uma finalidade explícita de justiça preventiva: a tutela não deve iniciar-se apenas com a “resposta ao litígio”, mas com a qualificação jurídica das relações privadas e a redução de riscos previsíveis. A literatura crítica da administração da justiça indica que reformas de desjudicialização tendem a falhar quando orientadas apenas por eficiência quantitativa, sem critérios de adequação da tutela e desenho coerente de competências. Assim, recomenda-se que diplomas estruturantes do processo civil e da organização judiciária incorporem (i) deveres de promoção de soluções adequadas e proporcionais e (ii) incentivos normativos à utilização de vias preventivas, sem prejuízo da tutela jurisdicional quando necessária.

Os capítulos anteriores evidenciaram que o notariado e os registos portugueses possuem robustez técnica e tradição, mas carecem de integração sistémica no paradigma preventivo. Um ajuste normativo central é atribuir maior densidade jurídica à função orientadora e qualificadora do notário e do registrator (ou conservador), com deveres de aconselhamento imparcial e de prevenção de litígios, inspirando-se na lógica do notariado latino e nos padrões já reconhecidos no modelo brasileiro (qualificação, prudência, acautelamento, proteção de vulneráveis).¹⁷⁵ A proposta não implica importar a delegação constitucional brasileira, mas sim requalificar a função: o ato notarial ou registral deixa de ser visto como “etapa formal” e passa a ser concebido como momento estruturante de pacificação jurídica.

A experiência do inventário em Portugal é elucidativa: quando um procedimento migra para fora do tribunal mantendo arquitetura excessivamente processual, a promessa de celeridade e adequação tende a frustrar-se. O ajuste normativo recomendado é definir, para procedimentos extrajudiciais, um “núcleo” mínimo de garantias (contraditório, publicidade adequada, controlo e recurso) e, simultaneamente, reduzir formalismos importados do rito judicial, privilegiando consensualidade qualificada, clareza documental e decisões por critérios técnicos.¹⁷⁶ Em termos comparados, o êxito brasileiro em inventário, partilha e divórcio extrajudiciais decorreu de um desenho menos processualizado, com centralidade do consenso e da qualificação notarial, preservando o acesso ao Judiciário sempre que surja litígio.¹⁷⁷

¹⁷⁵ DIP, *op.cit.*, 2012, p. 102.

¹⁷⁶ PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Art. 209.º.

¹⁷⁷ BRASIL. *Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015* (Código de Processo Civil). Diário Oficial da União.

Portugal avançou com soluções de proximidade (julgados de paz) e com especialização na execução (agentes de execução), mas a efetividade preventiva permanece limitada por falta de integração e encaminhamento claro. Propõe-se consolidar regras legais de encaminhamento: (i) certos conflitos relacionais e de baixa complexidade devem ser encaminhados preferencialmente para mecanismos de proximidade e autocomposição (com salvaguardas), enquanto (ii) matérias de conformação jurídica prévia (família consensual, sucessões consensuais, direitos reais e contratos) devem ter uma porta extrajudicial reforçada de qualificação. Essa integração deve ser acompanhada de deveres de informação e de interoperabilidade documental para evitar “peregrinação institucional”.

A principal lição comparada é que justiça preventiva exige continuidade institucional. No Brasil, a ampliação gradual de atribuições às serventias extrajudiciais consolidou-se como política relativamente estável, ainda que com desafios. Em Portugal, reformas mais setoriais e reversões (como no inventário) demonstram fragilidade quando não existe política pública integrada. Propõe-se instituir um programa nacional de justiça preventiva, com coordenação interinstitucional (Ministério da Justiça, órgãos de gestão judiciária, entidades do notariado e registos, julgados de paz, mediação) e metas avaliadas por indicadores qualitativos: satisfação do utilizador, tempo médio de solução, taxa de acordos sustentáveis, redução de litigiosidade repetitiva, e impactos sobre a “face oculta” (acesso efetivo).

A fragmentação institucional e a desigualdade informacional são obstáculos estruturais. A justiça preventiva só alcança a população se as portas forem compreensíveis e conhecidas. Recomenda-se política contínua de literacia jurídica, com linguagem clara, canais digitais e presença territorial (balcões integrados), focando especialmente situações de vulnerabilidade. A literatura crítica sobre acesso ao direito e à justiça aponta que o direito formalmente existente não se converte em tutela real se persistirem barreiras culturais e informacionais.¹⁷⁸

No Brasil, os emolumentos podem constituir barreira, ainda que o processo judicial também gere custos indiretos elevados. Em Portugal, custos e percepções de custo influenciam a escolha institucional. Recomenda-se: (i) ampliar gratuidades ou reduções para atos essenciais (regularização, família consensual, sucessões consensuais em certas faixas, atos de cidadania), (ii) adotar modelos de financiamento cruzado transparentes e (iii) criar “voucher” ou isenção condicionada para vulneráveis, com procedimentos simples de comprovação. Sem política de custos, a desjudicialização corre o risco de se converter em “porta para quem pode pagar”, comprometendo legitimidade.

Uma proposta central para Portugal é fortalecer o notariado e os registos como infraestrutura preventiva do Direito Civil, com três frentes:

1. atribuições preventivas expressas (orientação imparcial, qualificação, proteção de vulneráveis);

¹⁷⁸ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 121.

2. procedimentos extrajudiciais desenhados para consensualidade (sem replicar rito judicial);
3. articulação funcional com julgados de paz e mediação, para que conflitos incipientes migrem para portas adequadas antes de escalarem.

O modelo brasileiro, apesar de integrado constitucionalmente, enfrenta desafios de uniformidade e qualidade. Recomenda-se intensificar padronização procedimental por normas nacionais, formação contínua, auditorias orientadas a risco e mecanismos de transparência. A fiscalização judicial, embora estruturalmente robusta, deve ser acompanhada de métricas de qualidade e de proteção do utilizador, sob pena de variabilidade territorial comprometer a percepção de equidade.

A expansão de serviços extrajudiciais deve seguir critério de adequação: são candidatos preferenciais procedimentos de baixa litigiosidade estrutural, com elementos documentais controláveis e alta relevância social (regularização, família consensual, sucessões consensuais, atos de prova e certificação). Ao contrário, matérias com forte carga de assimetria, violência ou incapacidade exigem salvaguardas reforçadas e, muitas vezes, intervenção judicial ou híbrida. Esse critério evita confundir desjudicialização com mera transferência burocrática.¹⁷⁹

A digitalização só contribui para justiça preventiva quando reduz barreiras e aumenta previsibilidade. No Brasil, reformas recentes de modernização e atos digitais apontam para uma nova etapa de capilaridade e eficiência. Em Portugal, a administração pública e serviços de justiça também avançaram em simplificação e plataformas, mas a integração interserviços permanece um desafio. Propõe-se conceber a digitalização como:

1. porta de entrada (triagem orientada, escolha informada, encaminhamento);
2. interoperabilidade documental (registos, notariado, execução, julgados de paz);
3. transparência de custos, prazos e requisitos;
4. acesso assistido para quem está excluído digitalmente (balcões presenciais, mediação assistida, “navegação” institucional).¹⁸⁰

A justiça preventiva depende de prova segura e de documentação confiável. O uso de instrumentos de constatação (como a ata notarial no Brasil) e certificações digitais reduz litígios probatórios e estabiliza relações. Recomenda-se que Portugal reforce instrumentos equivalentes de documentação prévia, com padrões técnicos e fé pública adequados, integrando-os ao sistema de resolução de conflitos para reduzir disputas sobre factos.¹⁸¹

Os capítulos anteriores mostraram que a judicialização excessiva não é apenas resultado de normas, mas de cultura institucional e incentivos. A justiça preventiva exige uma

¹⁷⁹ SANTOS, *op. cit.*, p. 63.

¹⁸⁰ CAPPELLETTI; GARTH, *op. cit.*, p. 136.

¹⁸¹ PEIXOTO NETO, *op. cit.*, p. 78.

transformação gradual: cidadãos devem reconhecer portas extrajudiciais como tutela legítima; advocacia deve ser incentivada a atuar preventivamente, com remuneração e reconhecimento profissional adequados; e Estado e grandes litigantes devem adotar políticas de compliance, prevenção e resolução adequada, reduzindo litigância repetitiva.

A experiência portuguesa mostra tensões concorrenciais (notários, conservatórias, solicitadores/advogados) que podem enfraquecer o papel preventivo se não houver uma narrativa institucional clara e uma coordenação funcional. Um modelo integrado não exige monopólios, mas requer: (i) delimitação de atos de maior risco, (ii) padrões de qualificação e (iii) responsabilidades claras. A prevenção perde densidade quando se dilui a função qualificadora em múltiplos atores sem equivalente padrão de controle e garantias.¹⁸²

Portugal oferece uma lição metodológica valiosa: reformas devem ser avaliadas e, se necessário, ajustadas. A reversão do inventário notarial, embora criticável sob certos ângulos, revela capacidade de correção institucional quando o desenho não produz resultados. O desafio é assegurar que a correção recaia sobre o modelo (processualização, custos, falta de integração) e não sobre a ideia de justiça preventiva. Assim, propõe-se avaliação regular com relatórios públicos, auditorias independentes e participação de utilizadores, evitando decisões baseadas apenas em percepções corporativas.

A partir das convergências e divergências mapeadas, pode-se sintetizar um modelo integrado de justiça preventiva em cinco pilares, aplicáveis — com adaptações — a Brasil e Portugal:

1. Pilar institucional (integração e governança): coordenação interportas, regras de encaminhamento e interoperabilidade;
2. Pilar normativo (clareza e adequação): procedimentos extrajudiciais desenhados para consensualidade e qualificação, evitando processualização;
3. Pilar de acesso (custos e inclusão): gratuidades/isenções para atos essenciais, acesso assistido e literacia jurídica;
4. Pilar tecnológico (digital como acesso): plataformas integradas, transparência, identidade/prova e redução de barreiras;
5. Pilar cultural (prevenção como valor): incentivos para atuação pré-contenciosa e desincentivos à litigância desnecessária, com monitorização e melhoria contínua;

Em conclusão, a proposta de um modelo integrado de justiça preventiva não se esgota na escolha de instrumentos. Ela exige paradigma, arquitetura institucional, política pública inclusiva e cultura jurídica de prevenção. O estudo comparado revelou que o Brasil oferece um exemplo de integração robusta da via extrajudicial como infraestrutura preventiva do Direito Civil, enquanto Portugal oferece experiências valiosas de especialização funcional e proximidade, ainda carecendo de articulação sistémica. A tarefa contemporânea — em

¹⁸² FIGUEIREDO, *op. cit.*, 2019, p. 127.

ambos os países — consiste em deslocar o centro de gravidade do sistema: da justiça reativa para a justiça preventiva, sem sacrificar garantias, reforçando a proteção da pessoa e a pacificação social no Estado de Direito.

4.5. Conclusões parciais

A análise comparada desenvolvida neste capítulo permitiu demonstrar que a justiça preventiva constitui critério adequado e fecundo para a avaliação dos processos de desjudicialização nos sistemas jurídicos brasileiro e português. Ao deslocar o foco da comparação da mera distribuição de competências para o momento e a qualidade da intervenção jurídica, tornou-se possível compreender que a efetividade das reformas não depende exclusivamente da existência de mecanismos extrajudiciais, mas do modo como estes se integram na arquitetura institucional do sistema de justiça.

Verificou-se que Brasil e Portugal partilham diagnósticos comuns acerca da insuficiência do modelo judicial tradicional e da necessidade de diversificação das vias de tutela jurídica. Ambos os ordenamentos reconheceram, ainda que por caminhos distintos, que a centralidade absoluta do processo judicial adversarial é inadequada para lidar com conflitos civis continuados e previsíveis. Essa convergência revela terreno comum de preocupações, valores e objetivos, especialmente no que se refere à pacificação social, à racionalização da justiça e à centralidade da pessoa como destinatária da tutela jurídica.

As divergências estruturais identificadas, contudo, explicam os diferentes graus de consolidação da justiça preventiva em cada sistema. O modelo brasileiro evidenciou maior integração institucional das funções preventivas, especialmente por meio das serventias extrajudiciais, cuja atuação pré-conflitual no âmbito do Direito Civil permitiu antecipar riscos, qualificar juridicamente as relações privadas e reduzir a dependência da tutela jurisdicional estatal. Em Portugal, por sua vez, a desjudicialização desenvolveu-se de forma fragmentada e predominantemente orientada à gestão do conflito já instaurado, limitando o alcance preventivo das reformas implementadas.

A comparação também revelou que a efetividade da justiça preventiva não pode ser aferida exclusivamente por indicadores quantitativos de desjudicialização, como a redução do número de processos judiciais. Critérios como segurança jurídica, acesso material à justiça, inclusão social e estabilidade das relações jurídicas mostraram-se decisivos para a avaliação da qualidade da tutela oferecida. Nesse ponto, ambos os modelos apresentam avanços relevantes, mas também limites significativos, especialmente no que se refere aos custos, à face oculta do sistema de justiça e à persistência de uma cultura de judicialização.

As propostas formuladas ao longo do capítulo evidenciaram que a consolidação da justiça preventiva exige visão sistêmica, integração institucional e compromisso de longo prazo. A desjudicialização não pode ser concebida como solução meramente administrativa para a crise do Judiciário, mas como política pública orientada à reorganização do sistema de justiça a partir da prevenção de conflitos e da centralidade da pessoa. A experiência comparada demonstrou, assim, que a justiça preventiva se afirma não como alternativa à

jurisdição, mas como elemento essencial para a sua racionalização e legitimação no Estado de Direito contemporâneo.

Essas conclusões parciais reforçam a tese central da dissertação: a necessidade de superar a lógica da justiça reativa como eixo exclusivo do sistema jurídico e de afirmar a justiça preventiva como paradigma estruturante da justiça civil. A partir desse marco comparado, torna-se possível, no momento conclusivo do trabalho, sintetizar os contributos teóricos e institucionais desenvolvidos, bem como reafirmar a relevância da justiça preventiva para a reorganização dos sistemas de justiça em contextos marcados por elevada judicialização e complexidade social.

Conclusão geral

O desenvolvimento da presente dissertação permitiu sustentar que a crise contemporânea dos sistemas de justiça civil, marcada pela sobrecarga dos tribunais, pela morosidade processual e pela insuficiência da tutela jurisdicional reativa, não pode ser adequadamente enfrentada por reformas pontuais ou por simples redistribuição administrativa de competências. O problema revelado ao longo da investigação é de natureza estrutural e exige a reconstrução do sistema de justiça a partir de um novo eixo organizador: a justiça preventiva.

No Capítulo 1, demonstrou-se que a judicialização excessiva da vida civil não constitui fenómeno meramente quantitativo, mas expressão de um modelo institucional que deslocou para o Poder Judiciário a gestão ordinária de conflitos previsíveis e evitáveis. A centralidade da justiça reativa produziu efeitos paradoxais: ao mesmo tempo em que ampliou o acesso formal ao Judiciário, enfraqueceu a autonomia privada responsável, aprofundou desigualdades materiais e contribuiu para a formação de cidadãos dependentes da tutela estatal para o reconhecimento de direitos elementares. Evidenciou-se, assim, que a confusão entre acesso ao Judiciário e acesso à justiça compromete a própria legitimidade do sistema.

Nesse cenário, a justiça preventiva foi afirmada como paradigma teórico capaz de reorganizar o sistema jurídico a partir da antecipação dos conflitos, da qualificação das relações jurídicas e da promoção da pacificação social. Sustentou-se que o Direito Civil constitui o *locus* natural dessa racionalidade preventiva, por disciplinar as relações continuadas da vida social e permitir a atuação institucional antes da eclosão do litígio. A prevenção, nesse sentido, não se reduz à diminuição estatística de processos, mas visa à estabilidade das relações jurídicas e à redução estrutural da litigiosidade.

O Capítulo 2 demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro oferece exemplo particularmente expressivo de institucionalização da justiça preventiva por meio das serventias extrajudiciais. A análise do regime constitucional, das funções notariais e registras e das experiências consolidadas de desjudicialização revelou que tais instituições não atuam como meros órgãos de formalização documental, mas como agentes qualificados de organização jurídica da vida civil. A atuação orientadora, qualificadora e preventiva dos notários e registradores, aliada à fiscalização judicial e à responsabilidade funcional, permitiu a construção de um modelo relativamente integrado de atuação pré-conflitual no âmbito do Direito Civil.

As experiências brasileiras analisadas — inventários, partilhas e divórcios extrajudiciais, usucapião extrajudicial, regularização fundiária, atas notariais, protesto e outros instrumentos preventivos — evidenciaram que a justiça preventiva não constitui abstração teórica, mas realidade institucional em funcionamento. Ao mesmo tempo, o capítulo revelou limites importantes do modelo brasileiro, especialmente no que se refere ao acesso económico, às assimetrias regionais e à persistência da face oculta do sistema de justiça,

indicando que a consolidação da justiça preventiva exige aperfeiçoamento contínuo como política pública inclusiva.

No Capítulo 3, o exame do sistema jurídico português evidenciou trajetória distinta de desjudicialização. Portugal desenvolveu mecanismos relevantes, como os julgados de paz e a desjudicialização da execução por meio dos agentes de execução, mas o fez de forma fragmentada e predominantemente orientada à gestão do conflito já instaurado. O notariado e os registos públicos, embora tecnicamente robustos e historicamente relevantes, não foram plenamente integrados a uma estratégia explícita de justiça preventiva, permanecendo vinculados a uma lógica mais administrativa do que preventiva.

A análise das experiências portuguesas revelou que a simples transferência de competências para fora dos tribunais, sem mudança de paradigma e de modelo de atuação, não é suficiente para produzir ganhos duradouros de eficiência ou de qualidade da tutela jurídica. A reversão do inventário notarial e as dificuldades de integração entre os diversos mecanismos extrajudiciais ilustram os limites de uma desjudicialização concebida prioritariamente como resposta à crise do Judiciário, e não como reorganização sistêmica da justiça a partir da prevenção de conflitos.

O Capítulo 4 consolidou o exercício comparado, adotando a justiça preventiva como eixo estruturante da análise. Demonstrou-se que Brasil e Portugal partilham diagnósticos comuns acerca da insuficiência do modelo judicial tradicional, da necessidade de diversificação das vias de tutela e da centralidade da pessoa como destinatária do sistema de justiça. As divergências observadas entre os dois modelos não decorrem de diferenças pontuais, mas de opções institucionais distintas quanto ao momento da intervenção, ao grau de integração das instituições extrajudiciais e à assunção das premissas aqui consolidadas.

A comparação permitiu identificar contributos recíprocos relevantes. A experiência brasileira evidencia a importância da integração institucional das funções preventivas, da valorização do Direito Civil como espaço privilegiado de prevenção e da estabilidade das reformas. A experiência portuguesa, por sua vez, oferece lições importantes quanto à especialização funcional, à justiça de proximidade e à necessidade de avaliação crítica contínua das reformas implementadas. Ao mesmo tempo, revelou-se que ambos os modelos enfrentam desafios comuns relacionados ao acesso material à justiça, à cultura de judicialização e à necessidade de mudança institucional e cultural de longo prazo.

A partir dessas constatações, foram formuladas propostas para um modelo integrado de justiça preventiva, fundado na assunção explícita da prevenção como eixo estruturante do sistema de justiça, na articulação entre instituições judiciais e extrajudiciais, na valorização da atuação pré-conflitual e na centralidade da pessoa. Sustentou-se que a justiça preventiva não se confunde com privatização da justiça, mas com redistribuição racional e controlada das funções de tutela jurídica, sob supervisão pública e com garantias adequadas.

Conclui-se, assim, que a efetividade da justiça preventiva não depende da adoção isolada de determinados instrumentos, mas da construção de uma arquitetura institucional coerente, orientada pela qualidade da tutela jurídica, pela inclusão social e pela pacificação das relações civis. A reorganização do sistema de justiça a partir da prevenção revela-se condição indispensável para enfrentar a crise contemporânea da jurisdição estatal e para promover um modelo de justiça mais humano, eficiente e socialmente legítimo no Estado de Direito contemporâneo.

Referências

- AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios de protesto de títulos. In: DIP, Ricardo Henry Marques (org.). *Introdução ao direito notarial e registral*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004. ISBN 8575250191
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Efetividade do processo e técnica processual*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1995. ISBN 9788530924317
- BORTZ, Marco Antonio Greco. A desjudicialização – um fenômeno histórico e global. *Revista de Direito Notarial*, ano 1, n. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2009. ISBN 9788576744085
- BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. ISBN 9788502072190
- CAHALI, Francisco José. *Escrituras públicas: separação, divórcio, inventário e partilha consensuais: análise civil e processual civil, tributária e notarial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. ISBN 8520330797
- CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 9788597014365
- CAMPOS, Santiago Pereira. Abordagem sistêmica da justiça civil a partir do direito processual e das políticas públicas. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, Brasil. Ano 19. Volume 26. Número 1. Jan./abr. 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/88856>. Acesso em: 10 dez. 2025. ISSN 1982-7636
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. ISBN 8588278294
- CARNELUTTI, Francesco. La figura jurídica del notario. *Revista Internacional del Notariado*, Buenos Aires, n. 6, 1950. ISSN 0325-1683
- CASSETTARI, Christiano. *Direito notarial e registral aplicado*. São Paulo: Método, 2017. ISBN 9786561205313
- CENEVIVA, Walter. *Lei de notários e registradores comentada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. ISBN 9788502019614
- DECKERS, Eric. *Função notarial e deontologia*. Tradução de Albino Matos. Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 9789724024097
- DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. *As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal*. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/181.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. ISBN 9788544232903

DIDIER JR., Fredie; FERNANDES, Leandro. *Introdução à justiça multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. São Paulo: JusPodivm, 2024. ISBN 9788544248775

DIP, Ricardo Henry Marques. *Desjudicialização*. Aula ministrada em 1º abr. 2011, no curso de pós-graduação lato sensu “Especialização em Direito Notarial e Registral Imobiliário”, Escola Paulista da Magistratura. Disponível em: <https://educartorio.wordpress.com/tag/dejudiciarizacao/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

_____. *Prudência notarial*. São Paulo: Quinta Editorial, 2012. ISBN 8563600079

_____. “Querem matar as notas?”. In: DIP, Ricardo Henry Marques (coord.). *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. ISBN 8588278960

_____. Três notas sobre usucapião extrajudicial. In: DIP, Ricardo Henry Marques (coord.). *Direito registral e o Novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. ISBN 8530971701

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. ISBN 852030690

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 26. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016. ISBN 10852731200X

FERNANDES, Alfredo Luís Papassoni. *Extrajudicialização: a jurisdição voluntária nos serviços notariais e registrais*. Bauru: Spessotto, 2017. ISBN 9788559730289

FIGUEIREDO, Guilherme. *A desjudicialização em Portugal: fundamentos e limites*. Lisboa: Almedina, 2017. ISBN 9789724072227

_____. *Desjudicialização e sistema de justiça*. Lisboa: Almedina, 2019. ISBN 9789724078861

_____. *Desjudicialização e qualidade da tutela jurídica: entre eficiência e garantias*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 9789724081175

PEREIRA JUNIOR, Ricardo. Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. In: TOLEDO, Armando Sérgio Prado; TOSTA, Jorge; ALVES, José Carlos Ferreira (org.). *Estudos avançados de mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. ISBN 9788535276947

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais*. Salvador: JusPodivm, 2016. ISBN 9788544230978

LOURENÇO, Paula Meira. *A ação executiva entre 2000 e 2012: a urgente necessidade de executar as recomendações da CPEE*. Julgar, n. 18, p. 77-100, 2012. Disponível em: <http://julgar.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

MATTOS, Fernando Pagani. *Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação*. Curitiba: Juruá, 2009. ISBN 9788536224459

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A recente Lei n. 13.606/18, a execução em Portugal e a busca antecipada de bens do devedor no Brasil. *Revista Pensamento Jurídico*, n. 2, p. 140-168, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/>. Acesso em: 01 dez. 2025. ISBN 9786559645466

_____. Desjudicialização: a execução no sistema processual português. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). *Processo em jornadas*. Salvador: JusPodivm, 2016. ISBN 9786559645466

MESQUITA, Lurdes Varregoso; CEBOLA, Cátia Marques. Impacto socioeconómico da resolução extrajudicial de conflitos. O caso de estudo português. *Revista Direito GV*. V. 16, N. 3, e1971, São Paulo, Brasil. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2317-6172201971>. Acesso em 10 Dez. 2025. ISSN 2317-6172

NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. ISBN 8520363172

_____. *O juiz e o acesso à justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. ISBN 8520318738

_____. Registro Civil das Pessoas Naturais: Usina da Cidadania. In: DIP, Ricardo Henry Marques (coord.). *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: SAFE, 1998. ISBN 8588278960

PEDROSO, João António Fernandes. *Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção. O caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças*. Tese (Doutoramento em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2011. Disponível em: <https://ces.uc.pt/pt/doutoramentos/teses>. Acesso em: 12 jun. 2025.

PEDROSO, João. *Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/171/171.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

PEIXOTO NETO, Pedro Accioly de Sá. *A atividade notarial enquanto officio público para a segurança jurídica*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2017. ISBN 9789898891228

PINHEIRO, Jorge Duarte. *Código do registro civil, código notariado e outras fontes com especial relevância em matéria de família, menores e sucessões*, 6ª ed. Lisboa: AAFDL, 2013. ISBN 9789726298182

- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MELLO PORTO, José Roberto. A Desjudicialização enquanto ferramenta de Acesso à Justiça no CPC/2015: A nova figura da Usucapião por Escritura Pública. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro. Ano 10. Volume 17. Número 2. jul./dez. de 2016. ISSN 1982-7636
- MIRANDA, Pontes. *Obras literárias, prosa e poesia*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora., 1960. ISBN 1000332936779
- RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. ISBN 9788536295411
- RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009. ISBN 9788502073869
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. ISBN 9788524913242
- SANTOS, Madalena Marques dos. *Os Julgados de Paz*, 2000. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/4211/1/Madalena%20Marques%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em 02 Dez. 2025. ISBN 9789724038667
- SILVEIRA, João José Custódio Da. *Justiça preventiva - um novo paradigma para a redução da litigiosidade e da judicialização*. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2024. ISBN 9788553062058
- TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 3. ed. São Paulo: Método, 2016. ISBN 9788530971410
- WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. In: CRESPO, Mariana Hernández. *Perspectiva sistêmica dos métodos alternativos de resolução de conflitos na América Latina: aprimorando a sombra da lei através da participação do cidadão*. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia e CRESPO, Mariana Hernández (Org.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. ISBN 9788522509591
- WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. ISBN 852030690
- WATANABE, Kazuo. Mediação como política pública social e judiciária. *Revista do Advogado*, São Paulo: AASP, v. 34, n. 123, 2014. ISSN 0101-7497

Documentos institucionais

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG). Cartórios em Números (Edição 2025). Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2026/01/Cartorio-em-Numeros-7a-edicao-2025-5.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº. 73, de 28 de junho de 2018*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3503>. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2025*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Meta 9: Implantação da Agenda 2030. *Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 13 abr. 2025

BRASIL. Decreto-lei nº. 58, de 10 de dezembro de 1937. *Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-lei nº. 70, de 21 de novembro de 1966. *Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0070-66.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. *Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 1994.

BRASIL. Lei nº. 9.514, de 20 de novembro de 1997. *Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras*

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº. 10.931, de 02 de agosto de 2004. *Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, letra de crédito imobiliário, cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei n.º 11.441, de 4 de janeiro de 2007. *Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 15 jul. 2025

BRASIL. Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. *Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa (1976)*. Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublicaportuguesa.aspx>. Acesso em: 02 jul. 2025.

PORTUGAL. *Código Civil*. Artigos 1773.º a 1777.º. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/_error.html?QOUsI9PrcODqNJOBSumoEA. Acesso em: 02 jul. 2025.

PORTUGAL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-34580575>. Acesso em: 02 jul. 2025.

PORTUGAL. *Conselho dos Julgados de Paz*. Disponível em: <http://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt>. Acesso em: 02 dez. 2025.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de março (reforma da ação executiva; criação do agente de execução)*. Diário da República. Disponível em: <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro (reforma da ação executiva)*. Diário da República. Disponível em: <https://files.dre.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

PORTUGAL. *Lei n.º 78/2001, de 13 de julho (Julgados de Paz)*. Lisboa, 2001. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=724&tabela=leis. Acesso em: 01 dez. 2025.

PORTUGAL. *Lei n.º 41/2013, de 26 de junho (aprova o Código de Processo Civil)*. Diário da República. Disponível em: <https://files.dre.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

PORTUGAL. *Lei n.º 32/2014, de 30 de maio (Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo – PEPEX)*. Diário da República. Referência de enquadramento: PBBR. Regulamentação do Procedimento Extrajudicial Pré-executivo (síntese). Disponível em: <https://www.pbbr.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025

PORTUGAL. *Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro (Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução)*. Artigo 162.º. Diário da República. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

PORTUGAL. Governo de Portugal (2.º Governo). *Realizar uma arbitragem de conflitos de consumo através dos Centros de Arbitragem apoiados pelo Ministério da Justiça*. Portal gov.pt. Disponível em: <https://www2.gov.pt/servicos/realizar-uma-arbitragem-de-conflitos-de-consumo-atraves-dos-centros-de-arbitragem-apoiados-pelo-ministerio-da-justica>. Acesso em: 02 dez. 2025.

PORTUGAL. Governo de Portugal (XXIV Governo Constitucional). *Justiça – Área de Governo*. Portal do Governo. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/area-de-governo/justica>. Acesso em: 02 dez. 2025.

PORTUGAL. *Conselho dos Julgados de Paz*. Relatório Anual 2018. Lisboa, 2019. Disponível em: <https://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/ficheiros/Relatorios/Relatorio2018.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2025.

UNIÃO INTERNACIONAL DO NOTARIADO (UINL). *Princípios fundamentais do notariado latino*. Disponível em: <https://uinl.org/fundamental-principles/principles-of-the-notarial-function/>. Acesso em: 10 jun. 2025.



UNIVERSIDADE
PORTUCALENSE

Do conhecimento à prática.