

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO
SISTEMA DE JUSTIÇA
MESTRADO ACADÊMICO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

SALOMÃO SARAIVA DE MORAIS

SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS: Extrajudicialização e
Desmaterialização do Acesso à Justiça na Atividade Notarial e Registral no contexto do
Ativismo Judicial-Administrativo, nos termos da Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022

SÃO LUÍS
2025

SALOMÃO SARAIVA DE MORAIS

SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS: Extrajudicialização e Desmaterialização do Acesso à Justiça na Atividade Notarial e Registral no contexto do Ativismo Judicial-Administrativo, nos termos da Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA) como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Edith Maria Barbosa Ramos

Coorientador: Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso

SÃO LUÍS
2025

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Saraiva de Moraes, Salomão.

SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS :
extrajudicialização e Desmaterialização do Acesso à
Justiça na Atividade Notarial e Registral no contexto do
Ativismo Judicial-Administrativo, nos termos da Lei n.º
14.382, de 27 de junho de 2022 / Salomão Saraiva de
Moraes. - 2025.
188 f.

Coorientador(a) 1: Roberto Carvalho Veloso.

Orientador(a): Edith Maria Barbosa Ramos.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso,
Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2025.

1. Direito Constitucional. 2. Direito Notarial e
Registral. 3. Direito Digital e Cibernético. I. Barbosa

SALOMÃO SARAIVA DE MORAIS

SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS: Extrajudicialização e Desmaterialização do Acesso à Justiça na Atividade Notarial e Registral no contexto do Ativismo Judicial-Administrativo, nos termos da Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA) como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em: _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Edith Maria Barbosa Ramos (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso (Coorientador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Eudes Vitor Bezerra (Examinador Interno)
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Jaqueline Prazeres de Sena Lopes (Examinadora Externa)
Universidade CEUMA

“Tanto più notaio, tanto meno giudice”
(Francesco Carnelutti)

Aos meus Pais e Mentores **Pedro Prudêncio de Moraes** e **Maria de Nazareth Saraiva de Moraes**, *in memoriam*.

À minha Tia **Maria do Socorro Saraiva de Moraes Chaves** por todo carinho, amor e dedicação.

À minha Tia oficiala de registro civil de pessoas naturais e tabeliã, **Maria Saraiva de Moraes**, pela inspiração intelectual na presente investigação científica.

À minha amada mulher, **Gleycy Anne Soares Saraiva de Moraes**: “*que não seja imortal, posto que é chama. Mas que seja infinito enquanto dure*” (Moraes, 19) e aos nossos amados felinos **Chloe, Clavel e Pepito**.

AGRADECIMENTOS

Gratidão ao **CRIADOR**, força infinita de todo Amor, Sabedoria e Poder Absoluto nos Universos e além: “*E não nos deixeis cair em tentação, mas livrai-nos do mal.*” (Mt 6:13, p. 1187) e sua expressão: “*Inteligência suprema, causa primeira de todas as coisas.*” (Kardec, 2009, p. 35), o: “*Bem Supremo, a Beleza, a Bem-aventurança, toda a virtude e a eternidade. Penetrando a matéria, a eternidade lhe dá a imortalidade e permanência.*” (Trismegisto, 2022, p. 150).

Agradeço ao(à):

- **Orientadora**, Prof.^a Dr.^a **Edith Maria Barbosa Ramos**, pela generosidade, excelência intelectual e contribuição decisiva na condução crítica desta pesquisa.
- **Coorientador**, Prof. Dr. **Roberto Carvalho Veloso**, pela constante disponibilidade e pelas contribuições teóricas em Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado.
- Prof. Dr. **Paulo Sérgio Velten Pereira**, pelas importantes lições sobre Direito Privado, além do rigor técnico exigido ao longo do meu mestrado.
- Prof. Dr. **Cláudio Alberto Gabriel Guimarães**, pela coerência metodológica e incentivo à reflexão crítica sobre as instituições jurídicas.
- Prof.^{as} Dr.^{as} **Claudia Maria da Silva Bezerra** e **Jaqueline Prazeres de Sena Lopes** pelas valiosas sugestões na organização e estruturação do texto, cujas orientações serviram de bússola à profundidade da pesquisa.
- Prof.^a Dr.^a **Suênia Oliveira Mendes**, diretora da EDUFMA e, à época, responsável pela biblioteca do PPGDIR/UFMA, pela postura solícita, olhar polímata nas ciências sociais e pelas orientações marcantes ao viés crítico-científico deste trabalho.
- Docentes do PPGDIR-UFMA, em especial aos Profs. Drs. **José Claudio Pavão Santana**, **Paulo Roberto Barbosa Ramos**, **Eudes Vitor Bezerra** e **Pedro Gonçalo Tavares Trovão do Rosário**, meu muito obrigado.
- Oportunidade em que agradeço à bibliotecária Prof.^a Me. **Larissa Verônica Moreira Ribeiro** e à Secretária do PPGDIR-UFMA, na pessoa da Sr.^a **Maria de Fátima Almeida Rocha**, pelo apoio constante e incentivo à produção de saberes.

RESUMO

A pesquisa analisa o ativismo judicial-administrativo no Brasil, com ênfase na atuação normativa do Poder Judiciário sobre o Sistema Extrajudicial de Justiça, especialmente após a instituição do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), pela Lei n.º 14.382/2022. O objeto central é o impacto dessa forma de ativismo na atividade registral extrajudicial, considerando seus fundamentos filosóficos, históricos e tecnológicos, os efeitos sobre a separação dos poderes e os limites constitucionais à atuação normativa do Judiciário. Parte-se da hipótese de que a Lei n.º 14.382/2022 potencializa o ativismo judicial-administrativo, especialmente no âmbito notarial e registral, promovendo a extrajudicialização e desmaterialização do acesso à Justiça. Ao mesmo tempo, tal fenômeno revela tensões interinstitucionais, ao desafiar a legalidade estrita e o equilíbrio entre os Poderes Republicanos, sobretudo diante da edição de atos administrativos com conteúdo normativo primário por órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e corregedorias regionais. A questão central conduz a investigar se o advento do SERP cria espaços para novas posturas de ativismo judicial-administrativo pelo Judiciário. Assim, o objetivo geral é analisar o SERP como manifestação desse ativismo e compreender seus efeitos na reorganização normativa do Sistema Extrajudicial de Justiça. Os objetivos específicos envolvem: (i) conceituar e delimitar o ativismo judicial-administrativo no contexto do SERP; (ii) investigar seus fundamentos filosóficos, históricos e tecnológicos; (iii) analisar a atuação normativa das corregedorias judiciais, examinando posturas ativistas administrativas, especialmente da Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ) e da Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça do Maranhão (COGEX). Os resultados indicam que o ativismo judicial-administrativo tem preenchido lacunas legislativas, ampliando o protagonismo do CNJ na implementação do SERP, com efeitos positivos na modernização e desburocratização dos serviços cartorários, à custa do fortalecimento da autonomia do Judiciário frente aos demais Poderes Republicanos, evidenciando riscos como a centralização normativa do CNJ, a fragilização da autonomia normativa das corregedorias estaduais e a exclusão dos delegatários e da sociedade do processo decisório. A pesquisa apresenta relevância social, acadêmica e prática, ao propor e desenvolver o conceito jurídico de ativismo judicial-administrativo e contribuir para o debate sobre os limites constitucionais da atuação normativa do Judiciário em tempos de transformação digital, viabilizando instrumentalizar o aperfeiçoamento das instituições do Sistema de Justiça brasileiro. A pesquisa adota abordagem indutiva, com métodos histórico-jurídico e jurídico-compreensivo, e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Ativismo Judicial-Administrativo. Normas Judiciais Primárias. Sistema Eletrônico de Registros Públicos. Separação dos Poderes. Transformação Digital da Justiça.

ABSTRACT

This study examines judicial-administrative activism in Brazil, with a particular focus on the Judiciary's normative intervention in the Extrajudicial Justice System following the establishment of the Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) by Law No. 14,382/2022. Its central object is the impact of this form of activism on extrajudicial registry practice, considering its philosophical, historical, and technological underpinnings, its effects on the separation of powers, and the constitutional limits on the Judiciary's normative role. We advance the hypothesis that Law No. 14,382/2022 amplifies judicial-administrative activism - especially within notarial and registry contexts - by promoting the extrajudicialization and dematerialization of access to justice. Concurrently, this phenomenon exposes interinstitutional tensions by challenging strict legality and the balance among the Republic's Powers, particularly through the issuance of primary-normative administrative acts by bodies such as the Conselho Nacional de Justiça (CNJ) and regional corregedorias. The core question guiding this inquiry is whether the advent of SERP creates new opportunities for judicial-administrative activism by the Judiciary. Accordingly, the general objective is to analyze SERP as an expression of such activism and to understand its effects on the normative reorganization of the Extrajudicial Justice System. The specific objectives are to: (i) conceptualize and delimit judicial-administrative activism in the context of SERP; (ii) investigate its philosophical, historical, and technological foundations; and (iii) analyze the normative activity of judicial corregedorias, with particular attention to activist administrative stances adopted by the Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ) and the Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça do Maranhão (COGEX). The findings indicate that judicial-administrative activism has been filling legislative gaps, enhancing the CNJ's leadership in implementing SERP, with positive effects on the modernization and debureaucratization of registry services. However, this has come at the expense of strengthening the Judiciary's autonomy vis-à-vis the other Republican Powers, revealing risks such as the CNJ's normative centralization, the weakening of state corregedorias' normative autonomy, and the exclusion of delegated registry operators and civil society from the decision-making process. This research holds social, academic, and practical relevance by proposing and elaborating the legal concept of judicial-administrative activism and contributing to the debate on the constitutional limits of the Judiciary's normative function in an era of digital transformation. It thereby provides an instrumental foundation for enhancing the institutions of Brazil's Justice System. Methodologically, the study adopts an inductive approach, employing historical-legal and legal-comprehensive methods, alongside bibliographic and document-based research techniques.

Keywords: Judicial-Administrative Activism; Primary Judicial Norms; Electronic System of Public Records; Separation of Powers; Digital Transformation of Justice.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC-Raiz	– Autoridade Certificadora Raiz
ADC	– Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	– Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	– Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
Ag.Int. (AI)	– Agravo de Instrumento
AgR	– Agravo Regimental
AJUFE	– Associação dos Juízes Federais do Brasil
AMB	– Associação dos Magistrados Brasileiros
Anoreg/BR	– Associação dos Notários e Registradores do Brasil
Anoreg/PR	– Associação dos Notários e Registradores do Estado do Paraná
Anoreg/SP	– Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo
ARISP	– Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
Arpen/RJ	– Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro
ASNIP	– <i>Associazione Sindacale Nazionale Notai in Pensione</i>
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CC	– Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)
CDC	– Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor)
CENPROT	– Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos
CENSEC	– Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados Central
RTDPJBrasil	– Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas
CGI.br	– Comitê Gestor da Internet
CGJ-MA	– Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão
CGJ-PE	– Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco

CGovTIC	– Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação
CN/CGJ-MA	– Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão
CN/CNJ	– Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça
CNB/CF	– Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal
CNN/CN/CNJ-Extra	– Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial
CNIB	– Central Nacional de Indisponibilidade de Bens
CNJ	– Conselho Nacional de Justiça
CNM	– Código Nacional de Matrículas
COGEX (COGEX-TJMA)	– Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Maranhão
CP	– Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)
CPC	– Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)
CPC/1973	– Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil, de 1973)
CRFB/88	– Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988
CTN	– Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)
DEG	– <i>Digital Era Governance</i>
DN (DNV)	– Declaração de Nascido Vivo
EC	– Emenda Constitucional
ENNOR	– Escola Nacional de Notários e Registradores
ENTIC-JUD Comunicação	– Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e
ESPIN	– Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
FIC-RCPN	– Fundo para a Implementação e Custeio do Sistema Eletrônico do Registro Civil de Pessoas Naturais
FIC-RTDPJ	– Fundo para a Implementação e Custeio do Sistema Eletrônico do Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas

CGTIC	– Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação
IBDP	– Instituto Brasileiro de Direito Processual
IBGE	– Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP-Brasil	– Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira
ICT	– <i>Information and Communication Technologies</i>
IEPTB	– Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
INR	– Informativo Notarial e Registral
IPEA	– Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IT	– <i>Information Technology</i>
ITI	– Instituto Nacional de Tecnologia da Informação
LC (LNR)	– Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios ou Lei dos Notários e Registradores)
Lc (Lcp)	– Lei complementar
LGPD	– Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados)
LLC	– Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)
LRP	– Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos)
LSERP	– Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022 (Lei do Sistema Eletrônico de Registros Públicos – Lei do SERP)
LSI-TEC	– Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos
MC	– Medida Cautelar
MI	– Mandado de Injunção
MP	– Medida Provisória
MP	– Ministério Público
MS	– Mandado de Segurança
NPM	– <i>New Public Management</i>
ON-RCPN	– Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais
ON-RTDPJ	– Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas

ONR	– Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
ONSERP	– Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
PDPJ-Br	– Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro
PJeCor	– Processo Judicial Eletrônico nas Corregedorias
PL	– Projeto de Lei
PLC	– Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PMCMV	– Programa Minha Casa, Minha Vida
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Prov.	– Provimento
Rcl	– Reclamação
RCPJ	– Registro Civil de Pessoas Jurídicas
RCPN	– Registro Civil de Pessoas Naturais
RD	– Registro de Distribuição
RE	– Recurso Extraordinário
Rec.	– Recomendação
REsp	– Recurso Especial
Reurb	– Regularização Fundiária Urbana
RICNJ	– Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça
RI	– Registro de Imóveis
RITJMA	– Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Maranhão
Rp	– Representação de Inconstitucionalidade
RTD	– Registro de Títulos e Documentos
RTDPJBrasil	– Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil
SAEC	– Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado
SEI	– Sistema Eletrônico de Informações
SERP	– Sistema Eletrônico de Registros Públicos
Serp-Jud	– Sistema Eletrônico dos Registros Públicos voltado ao Poder Judiciário
SFH	– Sistema Financeiro de Habitação

SFI	– Sistema Financeiro Imobiliário
SREI	– Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
SRJ/MJ	– Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
STM	– Superior Tribunal Militar
TCEMG	– Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TIC	– Tecnologia da Informação e Comunicação
TJDFT	– Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJMA	– Tribunal de Justiça do Maranhão
TJSP	– Tribunal de Justiça de São Paulo
TSE	– Tribunal Superior Eleitoral
WWW	– <i>World Wide Web</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 ATIVISMO JUDICIÁRIO	20
1.1 Ativismo Judicial	26
1.2 Ativismo Judicial-Administrativo	38
1.2.1 Conceito e Abrangência	44
1.2.2 Normas Judiciais Primárias	50
2 PRESSUPOSTOS DO ATIVISMO JUDICIAL-ADMINISTRATIVO	60
2.1 Pressuposto Filosófico: Neoconstitucionalismo	60
2.1.1 Força Normativa Primária dos Atos Normativos da Corregedoria.....	70
2.1.2 Abertura Semântica do Texto Constitucional	79
2.1.3 Teoria dos Poderes Implícitos.....	83
2.2 Pressuposto Histórico: Desburocratização do Poder Judiciário	87
2.2.1 Notas Técnicas do World Bank Group	93
2.2.2 Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004.....	95
2.2.3 Pactos Republicanos.....	96
2.3 Pressuposto Tecnológico-Administrativo: Transformação Digital na Administração Judiciária	99
2.3.1 A Pandemia Global como Catalisador da Transformação Digital do Extrajudicial	103
2.3.2 Integração da Transformação Digital na Dinâmica do Sistema Extrajudicial de Justiça ..	107
3 SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS (SERP).....	114
3.1 Dinâmica do Sistema de Registros Públicos no Brasil	115
3.1.1 Delegação das Serventias Extrajudiciais	118
3.1.2 O Judiciário como Poder Público Delegante.....	122
3.2 Poder Normativo do Judiciário no âmbito do SERP	126
3.2.1 Poder Normativo do CNJ	132
3.2.2 Poder Normativo do COGEX-TJMA.....	139
3.3 Plataformas Digitais e Dinâmica do SERP	142
3.4 Operabilidade do SERP.....	149
CONCLUSÃO	154
REFERÊNCIAS	161

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa investiga o fenômeno do ativismo judicial-administrativo no Brasil, com foco na atuação normativa do Poder Judiciário no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça, especialmente a partir do advento do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), instituído pela Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022.

Parte-se da inferência de que o Judiciário brasileiro tem assumido, progressivamente, um papel normativo atípico, destoando da tradição historiográfica nacional. Essa atuação decorre da interpretação neoconstitucional da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aliada a reformas constitucionais – especialmente a Emenda Constitucional (EC) n.º 45, de 30 de dezembro de 2004 –, alterações legais e sucessivos pactos republicanos, que consolidaram o Judiciário como autoridade constitucional no campo regulatório da atividade extrajudicial de notas e registros públicos, impulsionando práticas ativistas no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça.

Embora o ativismo judicial-administrativo não seja um tema inédito na teoria jurídica, o caso exige atenção renovada diante da crescente edição de atos administrativos judiciais pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelas corregedorias dos tribunais, principalmente após os eventos da pandemia da covid-19. Esses atos, cada vez mais, assumem conteúdo de normas primárias, tanto pela profundidade temática quanto pela complexidade técnico-operativa, abordando matérias típicas do Legislativo federal, desafiando a lógica clássica do constitucionalismo liberal, fundada na legalidade estrita e na separação dos poderes.

Para tanto, a presente pesquisa toma com foco central analisar a dinâmica do ativismo judicial-administrativo na atual conjuntura da atividade cartorária extrajudicial, levando em conta seus alicerces filosófico, histórico e tecnológico-administrativo bem como os reflexos que provoca na separação dos poderes e nos limites constitucionais impostos à função normativa atribuída ao Judiciário.

Nesse sentido, há inúmeros atos normativos que podem ser interpretados como expressão do ativismo judicial-administrativo, conforme investigado na presente pesquisa. Cite-se, por exemplo, o caso da Corregedoria-Geral da Justiça de Pernambuco (CGJ-PE), que editou o Provimento n.º 06, de 29 abril de 2019, regulamentando o procedimento de averbação no registro civil para viabilizar o chamado divórcio impositivo – modalidade específica de divórcio não prevista em lei – compreendida como ato de manifestação da autonomia privada

do cônjuge no tocante ao exercício de seu direito potestativo que lhe conferiu a EC n.º 66, de 13 de julho de 2010.

Outro exemplo envolve a possibilidade de realização consensual de divórcio, inventário e partilha de bens pela via extrajudicial, mesmo presente filhos menores ou incapazes – hipótese que, inclusive, admite a atuação do Ministério Público na esfera extrajudicial. Trata-se da Resolução CNJ n.º 571, de 26 de agosto de 2024, que estabelece a admissibilidade desses procedimentos apenas quando as questões relativas à guarda, à convivência e à pensão alimentícia já tiverem sido previamente resolvidas judicialmente.

Ainda que suscitem críticas quanto à sua origem marcadamente ativista, as normas judiciais mencionadas – entre outras que serão objeto de análise nesta pesquisa – configuram-se como instrumentos relevantes para a ampliação do acesso à Justiça. Essa expansão de atribuições do Poder Judiciário não se limita ao aspecto formal, mas alcança também a dimensão substancial, ao viabilizar a efetiva tutela de direitos fundamentais por meio da desburocratização de suas estruturas e procedimentos, ainda mais com o apoio de ferramentas tecnológicas como as plataformas digitais.

Nesse contexto, o ativismo judicial-administrativo articula-se com a dinâmica de redistribuição funcional do Estado, revisando a base conceitual de leitura clássica da legalidade estrita e da separação dos poderes, impulsionado tanto pelo neoconstitucionalismo quanto por crescentes demandas sociais que exigem do Judiciário um papel mais proativo na promoção do acesso à Justiça.

Esse processo se intensifica com a transformação digital do Sistema de Justiça, o que desperta o exame científico da Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022, que instituiu o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), na medida em que, tal lei reacende o debate sobre práticas ativistas do Judiciário, ao atribuir-lhe amplo espectro de competências regulamentadoras sobre a atividade cartorária, com destaque para a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ).

O advento da Lei n.º 14.382/2022 levanta uma questão central para esta pesquisa: até que ponto a instituição do SERP potencializa a manifestação de novas práticas de ativismo judicial-administrativo pelo Judiciário? A hipótese orientadora da pesquisa é a de que, embora a criação do SERP represente um avanço significativo na desburocratização do Judiciário e no impulso à transformação digital do Judiciário brasileiro, especialmente no âmbito da atividade cartorária, a lei instituidora do SERP acaba por fortalecer a extrajudicialização e, consequentemente, a desmaterialização do acesso à Justiça, ao custo de reforçar a autonomia

do Judiciário, em detrimento dos demais Poderes Republicanos, ao potencializar práticas de ativismo judicial-administrativo.

A presente investigação científica utiliza a teoria autopoietica dos sociólogos Niklas Luhmann (2016) e Gunther Teubner (1989, 2019) para compreender as bases e implicações do ativismo judicial-administrativo como uma dinâmica específica do Judiciário, inserida no contexto do Sistema Extrajudicial de Justiça. Para tanto, reconhece-se que o sistema jurídico brasileiro é autorreferencial e autônomo, fechado, mas simultaneamente comunicativo com o meio social, sendo capaz de adaptar-se para responder, segundo sua própria linguagem, às pressões sociais e institucionais relacionadas ao acesso à Justiça.

Consequentemente, o Judiciário não apenas expande seu poder no âmbito da jurisdição constitucional por meio do ativismo judicial, como tradicionalmente é examinado na academia, mas também invade espaços de poder do Legislativo federal, por meio da edição de atos administrativos normativos judiciais que seguem uma lógica análoga à *legislatività dell'organizzazione*, em referência de Gustavo Zagrebelsky (1992).

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar o SERP enquanto lógica fomentadora do ativismo administrativo praticado pelo Judiciário brasileiro, segundo sua experiência, explorando suas causas originais e efeitos, levando ao entendimento da reorganização da estrutura normativa do Sistema Extrajudicial de Justiça.

Para tanto, adota-se uma abordagem que busca compreender o fenômeno do ativismo em si, distinguindo-o de outras manifestações similares, além de examinar seus pressupostos filosóficos, históricos e técnico-administrativos, considerando sua interação com a transformação digital da Justiça – a qual repercute diretamente na dinâmica cartorária e na cultura das plataformas digitais.

Para atingir esse objetivo, a pesquisa se propõe a: (i) identificar o conceito e a abrangência do ativismo judicial-administrativo no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça, destacando suas principais características e implicações; (ii) analisar os pressupostos filosóficos, históricos e tecnológico-administrativos que fundamentam o ativismo judicial-administrativo; e (iii) investigar a dinâmica do sistema registral brasileiro, examinando posturas ativistas administrativas com foco no papel normativo das corregedorias, em especial da Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ), e analisando o caso da Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça do Maranhão (COGEX/TJMA).

A relevância social desta pesquisa reside na análise dos impactos da transformação digital sobre o acesso à Justiça, com destaque para a criação do SERP reconhecendo que a

desmaterialização e a extrajudicialização dos serviços cartorários promovem um acesso mais ágil, econômico e eficiente à Justiça, embora tais avanços nem sempre se revertam diretamente em benefícios para a população de regiões com menor infraestrutura tecnológica e com menor poder econômico. Ainda assim, a implementação de soluções digitais no âmbito da Administração Judiciária gera a expectativa de superação de barreiras geográficas e estruturais, sob a perspectiva de ampliar a inclusão e o acesso à Justiça.

No campo acadêmico, a pesquisa apresenta caráter inovador e original no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA), sendo pioneira no assunto ao propor o desenvolvimento do conceito de ativismo judicial-administrativo aplicado ao Sistema Extrajudicial de Justiça – por sinal, um fenômeno ainda pouco explorado na literatura jurídica nacional –, além de seus pressupostos, dinâmicas e impactos.

Ato contínuo, a pesquisa, ao investigar o ativismo administrativo promovido pelo Judiciário no campo normativo voltado ao extrajudicial, acaba por distinguir-se da prática tradicional do ativismo judicial, exaustivamente abordada no âmbito do Direito Constitucional. Essa proposta, portanto, justifica o desenvolvimento de pesquisas científicas que articulem o Direito Constitucional com as áreas do Direito Notarial e Registral, bem como com o Direito Administrativo e com o Direito Digital e Cibernético.

Ainda no campo da relevância acadêmica, a pesquisa propõe novas leituras a partir do diálogo com teorias sociológicas, como a autopoiese de Niklas Luhmann (2016) e Gunther Teubner (1989, 2019), bem como com o conceito de *legislatività dell'organizzazione*, de Gustavo Zagrebelsky (1992), em que permitem compreender a lógica envolvida na edição de normas judiciais primárias no contexto do ativismo judicial-administrativo.

Soma-se a isso o aporte de Pierre Lévy (2010), no que se refere à cibercultura, e de Nick Srnicek (2017), com sua teoria sobre o capitalismo de plataforma, entre outros referenciais teóricos que conferem densidade à investigação. Esses aportes reforçam a contribuição do trabalho para o entendimento do papel normativo do Judiciário em tempos de transformação digital.

Em termos práticos, a pesquisa oferece subsídios relevantes para o controle jurídico da atuação normativa do CNJ e das corregedorias, evidenciando os riscos de extrapolação das competências atribuídas ao exercício do poder regulamentar não tradicional, lido como expressão autônoma.

Destaca-se, ainda, como inferência, que a centralização da produção normativa pelo CNJ – com a exclusão dos delegatários e da sociedade civil do processo decisório quanto ao conteúdo e à extensão das normas judiciais que regulam o Sistema Extrajudicial de Justiça – pode impactar negativamente esse ambiente, gerando possíveis descompassos entre as diretrizes do Judiciário e as necessidades concretas, enquanto instância material, para o adequado desenvolvimento da atividade notarial e registral em prol do interesse público e defesa dos direitos fundamentais.

Com base em Gustin, Dias e Nicácio (2020), que concebem a metodologia como dimensão teórica integrada à pesquisa, adota-se aqui o método indutivo, partindo da análise de casos concretos relacionados à experiência fiscalizadora e normativa do CNJ – especialmente da CN/CNJ, nos termos dos artigos 103-B, § 4º, incisos I e II, e 236, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) c/c a Lei n.º 14.382/2022 – para, a partir deles, alcançar uma compreensão mais ampla sobre a postura normativa ativista da Administração Pública do Judiciário. Tal abordagem permite extrair generalizações a partir de dados particulares, evidenciando o ativismo judicial-administrativo no Sistema Extrajudicial de Justiça e seu impacto na separação dos poderes.

Complementarmente, aplicam-se os métodos histórico-jurídico, para analisar a evolução do ativismo judicial-administrativo no Brasil a partir do advento da Constituição Republicana de 1988, e jurídico-compreensivo, que permite decompor o fenômeno à luz da atuação normativa da CN/CNJ e da COGEX/TJMA. E, como técnicas, utilizam-se a pesquisa bibliográfica, que fundamenta teoricamente o estudo, e a pesquisa documental, que analisa a normatização autônoma do CNJ no contexto do SERP, apontando sua operabilidade e impactos na organização do Sistema de Justiça.

1 ATIVISMO JUDICIÁRIO

A presente pesquisa aborda o ativismo judicial-administrativo como uma nova forma de comunicação institucional entre os Poderes da República, configurando-se como um fenômeno contemporâneo e institucionalizado no contexto do Estado Constitucional brasileiro em vigor. Trata-se, pois, de uma modalidade de ativismo cujo *locus* se encontra no Sistema Extrajudicial de Justiça¹, este sistema pensado, segundo Patah (2023), na instância das serventias extrajudiciais de notas e de registro público enquanto estruturas da Justiça brasileira,

¹ Também denominado de Sistema Extrajudicial de Notas e de Registro Público.

de modo em que: “[...] *operam na gestão de prevenção de conflitos, mas também em resolução de questões jurídicas, podendo ou não envolver conflitos.*” (p. 132).

Para tanto, parte-se da compreensão da existência de dois modelos de ativismo próprios do Judiciário, os quais desafiam a leitura clássica da separação dos poderes²: (1) o ativismo judicial, compreendido como uma realidade inerente à jurisdição constitucional, especialmente praticado no âmbito do controle de constitucionalidade; e (2) o ativismo judicial-administrativo – também denominado ativismo administrativo-judicial ou ativismo administrativo do Judiciário –, relacionada à possibilidade de produção de normas primárias pelas corregedorias dos tribunais, em detrimento da legalidade (Morais; Veloso, 2025a), cujo produto desse processo é lido pela pesquisa como normas judiciais primárias.

Nesse cenário, o ativismo judicial-administrativo estabelece uma releitura acerca da teoria da separação clássica dos Poderes e da legalidade em sentido estrito, sendo-o decorrente do reconhecimento do poder normativo conferido a juízes e tribunais no âmbito das corregedorias (Franco, 2020), de modo a disciplinar estruturas próprias na atividade extrajudicial, como a de notas e de registros públicos, produzindo atos administrativos com intensidade material de lei (Dip, 2018a, 2018b, 2022).

Evidencia-se que tal fenômeno se destaca na operabilidade e autonomia do Sistema Extrajudicial de Justiça, diferenciando-se do modelo tradicional de ativismo judicial que emerge de forma contundentemente interventiva, gerador de tensões diretas com os Poderes Republicanos segundo a dicotomia constitucionalismo e democracia, conferindo ao Judiciário a possibilidade de encontrar no texto constitucional novos significados (Morais; Veloso, 2025a).

Por outro lado, a atuação do ativismo judicial-administrativo se concentra em termos específicos, sua tônica é própria na atividade extrajudicial, podendo ser identificado mais especificamente na dinâmica das atividades de notas e de registros públicos brasileiro,

² Vide artigo científico “*Two treatises of government* de Locke e de *L'esprit des Lois* de Montesquieu: contribuições e relações recíprocas para a divisão do poder político no pensamento liberal”, de Salomão Saraiva de Moraes e Roberto Carvalho Veloso, DOI: <https://doi.org/10.55905/revconv.18n.1-287>. Resumo: “Esta pesquisa possui como objeto investigar a interação trazida na linguagem ideológica liberal clássica das obras *Two Treatises Government* (1689) de John Locke e *De L'esprit des Lois* (1748) de Barão de Montesquieu, encaradas como construção epistemológica essencial para a ciência política e teoria geral do Estado, tendo fim inferir para conhecer pontos de ressonância e dissonância quanto a percepção liberal acerca da divisão horizontal do poder político. Empregou-se o raciocínio dialético, com acesso a pesquisa bibliográfica, partindo (tese) das contribuições das obras *Two Treatises Government* e *De L'esprit des Lois*, segundo suas definições acerca do estado de natureza, leis, direito natural, liberdades políticas, sociedade civil, formas de governo, Governo Civil, pacto social e limitação do poder estatal, para num segundo momento (antítese) em nível mediador, emergir aspectos de convergência e divergência extraídos das obras objeto de exame, para alcançar em grau de síntese a estabilidade conciliadora acerca da separação dos poderes, como técnica eficaz para limitação do poder político” (Morais; Veloso; 2025).

observando linguagem técnica-operativa pautadas em promover economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços públicos (Morais; Veloso, 2025a).

Assim, o ativismo administrativo praticado pelo Judiciário, aqui investigado de forma específica para o Sistema Extrajudicial de Justiça, insere-se no contexto do movimento de desjudicialização³ e desburocratização do Judiciário brasileiro⁴, em que acaba se comunicando com processos de transformação digital, principalmente pela inserção de novas tecnologias de informação e de comunicação (TIC) no Judiciário (Morais; Veloso, 2025a).

Na leitura da presente investigação, essa forma de ativismo se manifesta com menor grau de tensão entre os Poderes da República e frente aos demais subsistemas sociais, quando comparada ao ativismo judicial, embora, em termos teóricos, possa potencializar conflitos. Sua compreensão parte da premissa de que o sistema jurídico – como o brasileiro – constitui um sistema autopoietico (do grego *autopoiesis*: *auto*, “próprio”; *poiesis*, “criação”), caracterizado como um subsistema social de segundo grau. Essa concepção baseia-se no pensamento de Gunther Teubner (1989, 2019), como um desdobramento teórico das contribuições de Niklas Luhmann (2016) (Febbrajo; Lima, 2017).

A matriz filosófica da ideia de autopoiese, que levou Luhmann e, em seguida, Teubner a explorá-la no campo das ciências sociais, foi originalmente atribuída aos chilenos Humberto Maturana (1928-2021) e Francisco Varela (1946-2001), cujas conclusões publicadas, em coautoria com Ricardo Uribe, na revista internacional *Biosystems* da Elsevier, discutem acerca da autopoiese biológica (Varela; Maturana; Uribe, 1974). Embora etimologicamente autopoiese não seja um termo inédito na ciência, acabou por receber uma conotação especial nas ciências naturais e, conseqüentemente, na sociologia.

The autopoietic organization is defined as a unity by a network of productions of components which: (i) participate recursively in the same network of

³ O conceito de desjudicialização refere-se à transferência da função de resolução de litígios, típica do Judiciário, para outras esferas, tanto judiciais quanto extrajudiciais, o que leva ao emprego de meios não judiciais de resolução de conflitos (Dip, 2016). Isso inclui mecanismos como mediação, conciliação, arbitragem e a tutela extrajudicial de direitos por meio do Sistema Extrajudicial de Justiça. Esta pesquisa, contudo, não trata a desjudicialização como sinônimo do modelo de “justiça multiportas”. Este último, inspirado na proposta de Frank Sander na “Pound Conference” de 1976, busca direcionar os conflitos para o meio mais adequado de resolução, a partir de uma triagem que considera a natureza da disputa e outros fatores. No Brasil, o conceito foi adaptado para integrar diferentes formas de resolução de conflitos em um sistema centralizado (Almeida; Almeida; Crespo, 2012). De acordo com o enunciado nº 707 do XI Fórum Permanente de Processualistas Civis (2022), esse modelo também engloba as serventias extrajudiciais e os comitês de resolução de disputas (*dispute boards*), sendo disciplinado pelo Sistema Extrajudicial de Justiça conforme previsto nas normas do CNJ (Didier Júnior; Caputo; Mendes; Carneiro, 2022).

⁴ Segundo a Portaria CNJ nº 193, de 19 de novembro de 2019, por boa prática de desburocratização do Judiciário envolvem: “[...] as atividades, ações, projetos ou programas, cujos resultados sejam notórios pela eficiência, eficácia e/ou efetividade e contribuam para o aprimoramento e a simplificação de tarefas, procedimentos ou processos de trabalho, de modo a promover agilidade, otimização de recursos e ganho de eficiência à prestação de serviços no Poder Judiciário.”.

productions of components that produced them; and (ii) realize the network of productions as a unity in the space in which the components exist. (Varela; Maturana; Uribe, 1974, p. 188)

De todo modo, em Luhmann (2016) e Teubner (1989, 2019) explica como o sistema jurídico, especialmente no âmbito do Judiciário, opera de maneira autorreferencial e autônoma, expandindo suas dinâmicas de acordo com a interpretação de suas próprias experiências, adaptando-se às complexidades sociais e refinando as interferências externas provenientes de outros subsistemas sociais. No contexto investigado desta pesquisa, acaba por avaliar essa dinâmica no âmbito da atividade extrajudicial de notas e de registros públicos, identificando como seu produto a edição de normas judiciais primárias.

Em verdade, apontar que o sistema jurídico brasileiro é autopoietico merece um destaque próprio a confrontar, em tese, com a leitura alopoietica (do grego *alopoiesis*: *allo*, “outro” e *poiesis*, “criação”) proposta por Marcelo Neves (1994).⁵ Para o autor, sociedades como a brasileira, o sistema jurídico não alcançou a autonomia plena prevista pela teoria do sistema social autopoietico de Niklas Luhmann, na qual Gunther Teubner se baseia para desenvolver um modelo investigativo para entendimento do sistema jurídico.

Neves (1994) argumenta que o sistema jurídico brasileiro apresenta uma insuficiente diferenciação em relação aos outros subsistemas sociais, em especial diante do poder político e de interesses econômicos particulares, gerando subordinação do sistema jurídico pátrio a outros subsistemas sociais, pois seria influenciado constantemente por fatores externos, de modo em que:

O fato da subordinação do Direito [leia-se: sistema jurídico brasileiro] ao poder político no contexto da constitucionalização simbólica não deve, entretanto, levar à ilusão da autonomia do sistema político. Tendo em vista que o pressuposto de tal autonomia, o desenvolvimento da diferença “lícito/ilícito” como segundo código do poder, não se realiza satisfatoriamente no âmbito da constitucionalização simbólica, o poder político sofre injunções particularistas as mais diversas, tornando-se ineficiente com respeito à sua função de decidir de forma vinculatória generalizada. Não havendo um sistema normativo-jurídico constitucional efetivo que se possa invocar legitimatoriamente para descarregar-se e imunizar-se das pressões concretas de “cima” e de “baixo”, os respectivos governantes (em sentido amplo) ficam

⁵ O sistema jurídico alopoietico de Marcelo Neves (1994), ao rebater o pensamento de Luhmann, depende de influências externas para seu funcionamento, segundo a influência de subsistemas sociais como Política e Economia, refletindo e respondendo a essas pressões com reduzida capacidade de autorreferencialidade. Neves acredita que: “[...] o modelo luhmanniano do Direito moderno (positivo) como sistema autopoietico, numa perspectiva empírica, é suscetível de restrições. A determinação alopoietica do Direito prevalece na maior parte da sociedade moderna (mundial) [...]” (Neves, 1994, p. 124). Já o sistema jurídico autopoietico de Gunther Teubner (1989), ao refinar a leitura de Luhmann para o sistema jurídico, identifica-o ser autossuficiente, autorregulando-se a partir de processos internos e mantendo sua autonomia. É, assim, fechado, mas simultaneamente comunicativo e aberto ao meio social envolvente, embora interaja com outros sistemas sociais e reconheça a possibilidade de influências externas.

suscetíveis às influências dos interesses particularistas, surgindo daí mecanismos instáveis e compensatórios de “legitimação”. (Neves, 1994, p. 132-133).

Na leitura de Neves (1994), isso enfraquece a capacidade do sistema jurídico brasileiro de se organizar de maneira autônoma e de promover transformações emancipatórias. Segundo ele, o sistema não se organiza de forma autorreferencial, mas depende da interação com outros subsistemas, o que perpetuaria desigualdades sociais e a inclusão de alguns grupos em detrimento de outros.

Para Neves, a Constituição brasileira é tratada como nominalista por exercer uma função hipertroficamente simbólica e de orientação social-democrática, estando associada à “[...] *presença excessiva de disposições pseudoprogramáticas no texto constitucional. Dela não resulta normatividade programático-finalística, antes constitui um álibi para os agentes políticos.*” (Neves, 1994, p. 104).

Tal concepção leva esta pesquisa a questionar parcialmente a leitura acima de Marcelo Neves (1994) acerca do sistema jurídico brasileiro como tipicamente alopoiético, por não refletir o atual momento histórico de agigantamento do Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF), no que tange a práticas comumente interpretadas como ativismo judicial e, conforme investigado na presente pesquisa, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), à luz de práticas compreendidas como ativismo judicial-administrativo.

Embora em Neves (1994) se reconheça que subsistemas sociais, como a Economia e a Política, possam impactar o sistema jurídico brasileiro, a ideia de que tais influências comprometeriam a autonomia do Direito pátrio e reduziriam sua capacidade autorreferencial não se sustenta quando analisada a dinâmica do Judiciário brasileiro nas últimas décadas.

Sob a lógica do neoconstitucionalismo, o Judiciário tem adotado posturas ativistas em diversas frentes, que, em vez de simplesmente se submeterem às pressões externas, as absorvem e ressignificam com base em sua própria pragmática e cultura como instituição, apresentando à sociedade respostas que fortalecem sua autonomia frente aos demais Poderes da República.

Vale ressaltar que, o Direito no pensamento de Luhmann (2016) organiza expectativas e resolve conflitos antecipadamente, atuando como “sistema imunológico” da sociedade, criando certezas e um esquema normativo binário “legal/ilegal” que minimiza a necessidade de vivenciar as tensões diretamente, de modo que o sistema jurídico vai além da simples resolução de conflitos, podendo moldar novas expectativas sociais e aplicando consistentemente seus esquemas normativos, sem prejuízo de sua autonomia.

Essa dinâmica expansionista de ocupação de espaços de poder pelo Judiciário brasileiro tem gerado profundas investigações acadêmicas, levando denominações como “supremocracia”⁶ (Vieira, 1994, 2008, 2018), “ministrocracia”⁷ (Arguelhes; Ribeiro, 2018), “magistocracia”⁸ (Mendes, 2023), dentre outras, que buscam questionar a crescente centralidade no debate político e institucional do Estado conferida ao Judiciário, em especial ao STF, e sua capacidade associada de gerar tensões com os outros Poderes, denunciando que essa expansão da atuação judicial pode resultar em um desequilíbrio nas relações entre os Poderes e na erosão da separação de funções no Estado (Streck; Tassinari; Lepper, 2015; Ramos, 2015; Leite; Leite; Streck, 2017; Franco, 2020; Abboud, 2022).

Como já explorado, a expansão do Judiciário não se limita à atividade jurisdicional, ganhando mais recentemente relevância na dinâmica do Sistema Extrajudicial de Justiça, cujo plano operativo-técnico é dado na atividade notarial e registral (Patah, 2023). Ademais, este movimento expansivo foi impulsionado pela Constituição Republicana de 1988, em que conferiu ao Judiciário papel central na fiscalização do sistema registral e notarial pátrio, agregando-se ainda mais poder em sucessivas reformas constitucionais e legais, culminando na promulgação da Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022, conhecida como a Lei do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Lei do SERP – LSERP).

A referida lei propõe a modernização do sistema registral pela via da cultura da plataforma eletrônica/digital, sob o argumento de fomentar maior eficiência e integração entre os serviços extrajudiciais no contexto digital brasileiro (CNJ, 2022; Kümpel et al., 2022; Oliveira; Tartuce, 2023; Gentil et al., 2023; Cassettari; Brandelli, 2022; Rodrigues, 2022; Debs, 2025).

⁶ “Supremocracia tem aqui um duplo sentido. Em um primeiro sentido, o termo supremocracia refere-se à autoridade do Supremo em relação às demais instâncias do judiciário. Criado há mais de um século (1891), o Supremo Tribunal Federal sempre teve uma enorme dificuldade em impor suas decisões, tomadas no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, sobre as instâncias judiciais inferiores. A falta de uma doutrina como a do *stare decisis* do *common law*, que vinculasse os demais membros do Poder Judiciário às decisões do Supremo, gerou uma persistente fragilidade de nossa Corte Suprema. Apenas em 2005, com a adoção de súmula vinculante, completou-se um ciclo de concentração de poderes nas mãos do Supremo, voltado a sanar sua incapacidade de enquadrar juízes e tribunais resistentes às suas decisões. Assim, supremocracia diz respeito, em primeiro lugar, à autoridade recentemente adquirida pelo Supremo de governar jurisdicionalmente (*rule*) o Poder Judiciário no Brasil. Neste sentido, finalmente o Supremo Tribunal Federal tornou-se supremo.” (Vieira, 2008, p. 444).

⁷ A ministrocracia parte da evidência de que a atuação individualizada dos ministros do STF é capaz de influenciar o processo de tomada de decisões políticas e de ressoar nos mecanismos pelos quais os tribunais afetam a dinâmica política. No STF, esses poderes são distribuídos de maneira descentralizada, criando desafios para a legitimidade do poder exercido pelo tribunal em um regime democrático (Arguelhes; Ribeiro, 2018).

⁸ No sentido de uma aristocracia de toga, compreendendo juízes, promotores, procuradores e advogados públicos, sendo que de modo algum magistocratas são exclusivamente juízes, mas corresponde a uma fatia de operadores do direito atuantes do Sistema Justiça, compreendendo cinco categorias de magistocracia: (1) autoritária; (2) autocrática; (3) autárquica; (4) rentista; (5) dinástica (Mendes, 2023).

Impera alertar que, o ativismo judicial-administrativo não se confunde com o ativismo judicial, este dotado de lógica centrada no campo da jurisdição constitucional em que promove pela via do processo judicial ação interventiva do Judiciário nos demais Poderes Republicanos, embora a concepção mais comum de ativismo esteja originalmente ligada à ideia de *judicial review*⁹ como uma conduta usurpadora por parte de juízes e tribunais, que acabam por invadir competências dos outros Poderes Republicanos (Dworkin, 1986; Tassinari, 2013; Ramos, 2015; Vieira, 2018).

1.1 Ativismo Judicial

Para compreender o fenômeno do ativismo judicial-administrativo é essencial explorar o sentido de ativismo judicial, instituto este mais antigo e consolidado na doutrina mundial, o que deságua em investigar a relação que o forma com a divisão orgânica do Poder do Estado, exigindo sua identificação histórica e percepção de suas concepções, além de examinar alguns exemplos de sua ocorrência no Brasil.

A pesquisa leva em consideração da existência de diversas concepções acerca de ativismo judicial, pois isso decorre em grande parte da confusão conceitual e funcional entre Direito e Política, indo além do argumento de violação à separação dos poderes (Teixeira, 2012), o que no contexto brasileiro gera leitura do STF como inimigo ficcional (Abboud, 2022).

Parte-se do reconhecimento de que o ativismo judicial no Brasil decorre, em especial, da inserção das teorias do neoconstitucionalismo (Franco, 2020), embora se manifeste em diferentes ordenamentos jurídicos ao redor do mundo (Hüning, 2019), absorvendo a diversidade das formas de expressão em distintos contextos legais (Campos, 2014).

Segue-se fazendo a leitura de que o caso brasileiro, o ativismo judicial decorre de forte influência do legado norte-americano (Peixoto, 2012), cuja expressão negativa pode ser considerada um problema de natureza hermenêutica, relacionado à invasão de juízes e tribunais na esfera das funções típicas dos Poderes Republicanos (Abboud; Lunelli, 2015).

Dessa forma, a pesquisa se afasta de orientações ideológicas ou denunciativas, pois parte do reconhecimento da ocorrência de clara tensão que se forma entre ativismo judicial com a visão clássica de separação dos poderes (Teixeira, 2012; Abboud; Lunelli, 2015; Ramos, 2015;

⁹ “O Brasil foi um dos primeiros países a adotar e aperfeiçoar o sistema do *judicial review*, a partir da Proclamação da República. Diversamente da América do Norte, o poder de controlar os atos normativos infraconstitucionais foi estabelecido desde logo [...] no corpo da Constituição de 1891. Sendo, portanto, a criação jurisprudencial de Marshall positivada de forma expressa pelos constituintes republicanos.” (Vieira, 1994, p. 45)

Grostein, 2019; Franco, 2020), embora o ativismo judicial possa viabilizar a interação entre políticas públicas e atividade jurisdicional (Baum, 2016).

Em outra perspectiva, a presente investigação científica parte da compreensão que o ativismo jurídico (gênero), no Brasil – que abrange tanto o ativismo judicial quanto o judicial-administrativo –, teve origem em processos constitucionais próprios, associados ao fenômeno que Hirschl (2004) denomina de *towards juristocracy*, logicamente com assunção de características individualizantes ao cenário pátrio.

Valendo-se do pensamento do referido jurista canadense, trata-se de uma estratégia deliberada das elites políticas que, diante de cenários de incerteza democrática e riscos eleitorais, promovem a transferência de questões centrais da arena política para o domínio judicial, de modo a se observar uma crescente concentração de poder decisório nas Cortes Constitucionais, que passam a arbitrar pautas potencialmente impopulares, deslocando-as do debate público para preservar interesses institucionais e mitigar custos políticos (Hirschl, 2004).

Importa no momento destacar que, o ativismo judicial brasileiro fundamenta-se teoricamente no neoconstitucionalismo¹⁰, em que confere supremacia à Constituição escrita, reconhecendo a abertura semântica do texto constitucional e adota a teoria dos poderes implícitos, cujo documento fundamental é a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada-publicada em 5 de outubro de 1988 (CRFB/88), de modo em que o ativismo judicial: “[...] *quando exercido de forma extremada, consiste numa verdadeira usurpação de competência por parte do Judiciário.*” (Vieira, 2018, Capítulo 4, n.p.).

Esse fato possui uma causa lógica, a CRFB/88 conferiu ao STF atribuições únicas como Tribunal Constitucional, diante de sua qualidade de guardião da Constituição, somada a de órgão máximo da estrutura do Judiciário brasileiro com competência originária e última instância recursal do processo judicial. Além do mais, para Vieira:

[...] a Constituição não apenas contribuiu para a consolidação da democracia, a modernização das relações sociais e a implementação incremental de seus objetivos, como também demonstrou uma resiliência surpreendente, adaptando-se a diversos imperativos de natureza econômica, política e social,

¹⁰ Partindo das anotações de Uadi Lammêgo Bulos (2014), o neoconstitucionalismo não se caracteriza como movimento ou escola do Direito Constitucional, nem agrega um conjunto sistemático de postulados ou propostas verdadeiramente inovadoras, mas se baseia em ideias antigas que alcançaram maior destaque na contemporaneidade, fundamentados no pensamento jusfilosófico atual, reunindo como características comuns: “(i) equivale a uma nova teoria do Direito Constitucional; (ii) promoveu a decodificação do Direito, cujos ramos saíram da órbita infraconstitucional, passando para o campo constitucional; (iii) inaugura um novo período da hermenêutica constitucional; (iv) reflete a pujança da força normativa da Constituição; (v) corresponde a uma nova ideologia ou método de análise do Direito; (vi) retrata o advento de um novo sistema jurídico e político; (vii) inaugura um novo modelo de Estado de Direito; e (viii) reúne novos valores que se prenunciam vigorosamente.” (Bulos, 2014, p. 80).

por intermédio de reformas, assim como de uma ativa atuação do Supremo Tribunal Federal. (Vieira, 2018, Introdução, n.p.)

No Brasil, pode-se examinar uma plêiade de decisões consideradas ativistas pela doutrina pátria. Embora este não seja o objeto investigado na presente pesquisa científica, é indubitável que se faz necessário, ainda que de forma sumária, o exame de casos enfrentados pelo STF como etapa intermediária para identificar certos pressupostos que permitam avançar em matrizes mais específicas de ativismo, como o ativismo judicial-administrativo.

Dentre o caleidoscópio de decisões tidas como ativistas, cita-se o caso da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n.º 132, julgado em 2011,¹¹ onde o Plenário do STF reconheceu que a união estável e duradoura entre pessoas do mesmo sexo constitui entidade familiar, garantindo os mesmos direitos conferidos às uniões heteroafetivas. No caso, a Corte Constitucional pátria apoiou-se na técnica da interpretação conforme à Constituição, realizando leitura direta do artigo 1.723 do Código Civil (Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – CC), a fim de afastar qualquer interpretação de cunho discriminatório.

Segundo decisão proferida pelo STF, a decisão acima se fundamentou na dignidade da pessoa humana, no direito à intimidade e na proibição do preconceito, com base essencialmente nos artigos 1º, inciso III, e 3º, inciso IV, da CRFB/88, reconhecendo que a Constituição Republicana de 1988 não limita o conceito de família a casais heterossexuais, tampouco exige formalização civil ou religiosa para a constituição de unidades familiares, em vista reconhecer que pessoas que estabelecem vínculos homoafetivos têm direito subjetivo de constituir família, em igualdade de direitos frente às uniões heteroafetivas (STF, 2011).

Outro exemplo marcante de decisão de cunho ativista pode ser encontrado na ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) n.º 26 e no mandado de injunção (MI) n.º 4.733, ambos julgados em 2019, nos quais o STF reconheceu a criminalização da homofobia e da transfobia no Brasil. Tratou-se de um *leading case* paradigmático que implicou na ruptura com a leitura tradicional – consolidada por séculos no Direito Penal pátrio – do princípio (ou cláusula) de reserva constitucional de lei em sentido formal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), consagrado no artigo 5º, inciso XXXIX, da CRFB/88 (“*não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;*”).

¹¹ Ocorreu encampação dos fundamentos da ADPF n.º 132-RJ pela ADI n.º 4.277-DF, visando conferir interpretação conforme a Constituição à luz do artigo 1.723 do CC.

Ao agir como verdadeiro legislador positivo,¹² o STF adotou uma postura de ativismo judicial ao prever crime sem lei anterior que o defina, ao suprir a mora legislativa mediante interpretação extensiva¹³ da Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Racismo), em que define crimes resultantes de preconceito de raça e de cor, para nela enquadrar condutas motivadas por preconceito de orientação sexual e identidade de gênero (STF, 2019).

Essa atuação reativa do Judiciário, embora criticada por parte da doutrina por tensionar os limites do princípio da separação dos Poderes e do garantismo penal, pode ser compreendida como uma resposta institucional à vulnerabilidade histórica da população LGBTQIA+, embora de forma adesiva acabe por fortalecer a autonomia do Judiciário, ante a abertura semântica do texto constitucional, possibilitando que juízes e tribunais possam intervir mesmo que de modo diminuto em políticas públicas criminais, criando novos capítulos de crimes no Brasil.

Em outro exemplo emblemático de ativismo judicial, destaca-se a decisão proferida pelo STF no mandado de segurança (MS) n.º 26.602, julgado em 2007, no qual se discutia a perda de mandato parlamentar em razão da desfiliação partidária. Na ocasião, a Corte alterou entendimento jurisprudencial anterior ao reconhecer que, no sistema proporcional, o mandato eletivo pertence ao partido político, e não ao candidato individualmente (STF, 2007).

Assim, firmou-se a possibilidade de extinção do mandato por infidelidade partidária, ainda que tal hipótese não estivesse expressamente prevista na legislação vigente à época, de modo em que, a decisão se amparou na resposta do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em consulta formulada, estabelecendo esse marco temporal para a aplicação do princípio da fidelidade partidária e reafirmou a necessidade de preservar a representatividade partidária como fundamento do mandato (STF, 2007). Logo, a atuação do STF, ao suprir lacuna normativa e redefinir o alcance da titularidade do mandato sem respaldo legal expresso, revela nitidamente seu papel ativista na conformação da ordem constitucional e eleitoral.

Outro caso a ser examinado envolveu a ADPF n.º 54, julgado em 2012, na qual reconheceu o STF que o Brasil, como Estado laico, deve manter neutralidade em relação a crenças religiosas, ocasião em que se decidiu pela possibilidade da interrupção da gravidez de

¹² Consagrou-se, em leitura clássica da separação dos poderes, o entendimento de que o STF, em sua função de Tribunal Constitucional, atua como legislador negativo, ao declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos, afastando-os da ordem jurídica de forma contramajoritária. Não lhe compete, contudo, exercer a função de legislador positivo, ou seja, criar normas jurídicas de forma análoga à função legiferante, esta sim atribuída ao Poder Legislativo (Morais; Veloso, 2025b). Como bem observa Marin (2022, p. 32): “[...] o Supremo Tribunal Federal está limitado por sua função jurisdicional ‘negativa’, pois qualquer forma de criar ou de adicionar um conteúdo novo aos dispositivos constitucionais configuraria um confronto entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, onde o Supremo atuaria como legislador positivo.”

¹³ A interpretação extensiva envolve ampliar a norma jurídica a casos não previstos por ela, em outras palavras, para Bobbio: “[...] é a extensão de uma norma para casos não previstos por esta.” (1995, p.155).

feto anencéfalo, ocasião em que não constituía crime, sendo inconstitucional sua tipificação nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal - CP). Nesse caso, a Corte descriminalizou a interrupção da gravidez na hipótese de feto anencéfalo, afirmando que tal conduta está protegida pelos direitos fundamentais da mulher, como a liberdade sexual e reprodutiva, a saúde, a dignidade e a autodeterminação (STF, 2012).

Curioso outro caso de ativismo judicial envolveu a discussão do direito de greve de servidores públicos. Inicialmente, em 2002, o Plenário do STF, em postura de autocontenção, julgou os MIs n.ºs 485, 585 e 631, todos relativos ao direito de greve dos servidores públicos civis, reconhecendo a presença de omissão legislativa do Congresso Nacional quanto à regulamentação do artigo 37, inciso VII, da CRFB/88, mas não legislando acerca.

Adotou-se, de forma majoritária, a tese não-concretista, segundo a qual o Judiciário se limita a declarar a mora legislativa, sem suprir a ausência normativa por meio de integração com leis existentes, como a Lei n.º 7.783, de 28 de junho de 1989 (Lei de Greve). No MI n.º 485, relatado pelo ex-ministro Maurício Corrêa, o pedido de aplicação subsidiária da referida lei foi rejeitado, concedendo-se apenas a declaração da omissão. Situação semelhante ocorreu nos MI n.ºs 585 e 631, ambos relatados pelo ex-ministro Ilmar Galvão, que reafirmaram a impossibilidade de atuação normativa do Judiciário, como legislador positivo.

Anos mais tarde, o STF rediscutindo direito de greve dos servidores civis, apreciou conjuntamente os Mandados de Injunção (MI) n.ºs 670, 708 e 712, impetrados por sindicatos representativos da categoria. Nessas ações, os impetrantes pleiteavam o reconhecimento do direito previsto no artigo 37, inciso VII, da CRFB/88, diante da persistente omissão legislativa quanto à sua regulamentação.

Por maioria, o Plenário do STF reconheceu a mora inconstitucional do Congresso Nacional e, adotando agora uma postura ativista, decidiu aplicar subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei n.º 7.783, de 28 de junho de 1989 – que regula o exercício do direito de greve no setor privado – aos servidores públicos estatutários. Destaca-se que, a decisão, dotada de eficácia *erga omnes*, fixou evolução de entendimento da Corte quanto ao mandado de injunção, consolidando a possibilidade de o Judiciário, diante da comprovada inércia legislativa, suprir diretamente omissões normativas, apontando soluções de caráter provisoriamente normativo, com claro contexto de inovar na ordem jurídica.

Por fim, embora outros casos relevantes pudessem ser mencionados, em razão dos limites desta pesquisa destaca-se a decisão proferida pelo Plenário do STF no julgamento da

ação declaratória de constitucionalidade (ADC) n.º 12, de 20/08/2008, que além de explorar questão acerca do nepotismo, versa especificamente sobre o reconhecimento da força normativa primária de certos atos administrativos editados pelo CNJ, no caso a Res. n.º 07, de 18 de outubro de 2005. Tal decisão, em especial, será analisada em momento oportuno, por sua centralidade no escopo desta pesquisa e por constituir um elemento fundamental para o avanço da análise dos resultados aqui obtidos.

Embora o ativismo judicial seja compreendido por alguns como um instrumento de efetivação de direitos fundamentais e de superação de omissões legislativas (Barroso, 2005, 2021), ele também suscita debates acerca da função contramajoritária do STF, do princípio da legalidade e da reserva legal, além do equilíbrio que caracteriza o modelo de separação dos Poderes concebido pelo constitucionalismo de 1988 (Abboud; Lunelli, 2015; Abboud, 2022).

Nesse sentido, o jurista estadunidense Keenan D. Kmiec (2004) argumenta que o conceito de ativismo judicial não é uniforme, mas sim composto por diversas ideias jurisprudenciais distintas, que merecem uma análise mais aprofundada. Ele conclui, que atualmente a simples acusação de “ativismo judicial” tem pouco ou nenhum significado por si só, uma vez que o termo passou a englobar múltiplos sentidos, muitas vezes contraditórios (Kmiec, 2004).

Esse fato demanda uma análise de sua trajetória na historiografia constitucional, ainda que por meio de um breve estudo do fenômeno, levando como ponto de partida que o constitucionalismo brasileiro segue a tendência mundial em atribuir ao Judiciário papel especial na definição de controvérsias no campo social e político (Rodrigues, 1991; Streck; Tassinari; Lepper, 2015).

Assim, o ativismo judicial reflete intrinsecamente resgate a atividade jurisdicional exercida pela Corte Constitucional estadunidense, sendo-o característico da cultura do Direito Constitucional desse país (Teixeira, 2012; Branco, 2022) e está diretamente relacionado ao debate sobre o *judicial review* (controle de constitucionalidade de leis e atos) e o *judicial self-restraint* (dever do Judiciário de respeitar as decisões dos outros Poderes) (Abboud, 2022).

No mesmo sentido Kmiec (2004) argumenta que a ideia de ativismo judicial remonta a debates anteriores ao próprio século XX, envolvendo acaloradas discussões sobre a prática de legislação judicial, em que juízes criam direito positivo diante de sua dinâmica jurisdicional. Por fim, reforça o jurista que, logo no início do século XX, críticas intensas emergiram durante a era *Lochner*, quando o tribunal foi acusado de favorecer interesses empresariais ao invalidar legislações sociais com base no devido processo substantivo.

Tardia é o surgimento, em si, da expressão “ativismo judicial”, pois foi proposta pelo historiador Arthur Schlesinger Jr. (1917-2007) em um contexto não jurídico em texto de sua autoria publicado na revista *Fortune*, não especializada na área jurídica, sob o título “*The Supreme Court: 1947*”, cuja análise de Schlesinger Jr. foi de cunho jornalístico e político, com o propósito de descrever as divergências de entendimento entre os membros da Suprema Corte dos Estados Unidos (Teixeira, 2012; Grostein, 2019; Branco, 2022).¹⁴ Para Kmiec (2004) o termo “ativismo judicial” só foi consolidado no Direito Constitucional estadunidense após a revolução do New Deal em 1937, quando a aceitação das medidas constitucionais levou ao seu reconhecimento no discurso jurídico, inserindo o termo definitivamente no mundo acadêmico.

Diante do que foi exposto, embora a expressão “ativismo judicial” esteja associada à tradição do Judiciário dos Estados Unidos – sendo inicialmente ausente sua percepção na formação da literatura jurídica mundial de base positivista, além de ter sido tardiamente reconhecida e originada fora do campo jurídico propriamente dito, segundo expressão cunhada por Schlesinger Jr. –, essa modalidade de atuação do Judiciário passou a ser amplamente utilizada como referência nos debates sobre os limites de sua atuação, tanto nos tribunais quanto na academia. Esse uso consagrado do termo “ativismo judicial” atribui certa genialidade a Schlesinger Jr., que, ao idealizá-lo, o imortalizou, sendo hoje amplamente incorporado ao vocabulário jurídico (Grostein, 2019).

Fato é que, nessa lógica, há uma íntima relação entre judicialização e ativismo judicial, ao menos no cenário brasileiro. A judicialização, nesse contexto, configura-se como um fenômeno decorrente da própria estrutura analítica da Constituição brasileira, a qual amplia o espectro de temas submetidos ao Poder Judiciário e sacramenta o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Trata-se, portanto, de um movimento legítimo e quase automático de migração de conflitos para o Judiciário, com base no próprio desenho constitucional (D’Almeida, 2017).

Já o ativismo judicial, por sua vez, é por sua essência uma extrapolação dos limites do texto legal pela via da usurpação de funções típicas dos demais Poderes Republicanos, ocorrendo quando há uma atuação proativa e expansiva por parte do magistrado, por meio de uma exegese criativa com viés político-normativo, isto é: “*Between judicialization and activism, there is an almost imperceptible difference, because both institutes are born with*

¹⁴ “O termo foi utilizado por ele [Arthur Meier Schlesinger Jr.] num artigo intitulado *The Supreme Court: 1947*. É importante notar que o trabalho não foi publicado numa revista científica. Tampouco o termo “juízes ativistas” recebeu ali uma depuração conceitual que justificasse, naquela publicação, seu uso como uma categoria efetivamente conceitual. Ao contrário, tratava-se de uma expressão analógica – ao conceito sociológico de ativismo – aplicado a um tipo novo de ator social: os Justices da Suprema Corte. A analogia era evidente e, no mais, justificada pois o autor escrevia para a *Revista Fortune*, (1947, p. 73) que não é um periódico científico e sim uma publicação de generalidades dedicada a leitores não especializados.” (Strapazzon; Goldschmidt, 2013, p. 580).

constitutionalism. At the same time they are very similar; they are also very distant.” (D’Almeida, 2017, p. 79).

Entrementes, o ativismo judicial pode comportar uma multiplicidade de visões, ora em defesa de sua validade constitucional, ora alvo de críticas (Grostein, 2019; Branco, 2022), demonstrando que parte da doutrina reconhece ora uma acepção positiva do termo (Barroso, 2005, 2009a, 2009b; Abboud; Lunelli, 2015), ora uma concepção negativa (Dworkin, 1986, 2002; Ramos, 2015; Branco, 2022), o que dificulta a consolidação de um entendimento estável e preciso sobre o conceito. Ainda assim, a presente pesquisa considera o ativismo judicial como parte do processo de comunicação autorreferencial do sistema jurídico denominado autopoiético, conforme adaptação da abordagem original de Gunther Teubner (1989).

Esse fato não elimina o alerta de Ronald Dworkin (1931-2013) sobre os riscos do ativismo judicial, que, embora surja no contexto de Estados Democráticos, sua dinâmica pragmática pode acarretar perigos de tirania por parte de juízes e tribunais no exercício de seus ofícios públicos. Para o autor:

O ativismo judicial não pode funcionar tão bem como um governo regido por instituições mais ou menos democráticas, não porque a democracia seja exigida por princípio, mas, ao contrário, porque a democracia funciona sem princípios, formando instituições e compromissos da mesma maneira que um rio forma um leito em seu caminho até o mar. (Dworkin, 2002, p. 227)

Feita tais anotações, passa-se a explorar as diferentes interpretações, ou leituras conceituais, acerca do ativismo judicial, visando apresentar proposta conceitual para ativismo judicial-administrativo. Mas, para tanto, a pesquisa parte do pressuposto de que o ativismo judicial emerge na ideia de invasão do Judiciário ao espaço de poder dos demais Poderes Republicanos, mitigando a tradicional visão de separação dos poderes.

Estabeleceu-se em Mauro Cappelletti (1927-2004) a visão de que o ativismo judicial é provedor do acesso à Justiça e defesa dos direitos humanos. Para Cappelletti (1993), há uma criatividade inerente na função jurisdicional, lida pelo jurista como: “*produção do direito por obra dos juízes*” (p. 13), realidade em que se impõe como inevitável no contexto do constitucionalismo, sendo-o necessária e afim aos valores democráticos.

Ademais, para Cappelletti (1993) o processo criativo se insere contextualizado na dinâmica do processo jurisdicional, em termos específicos em torno da importância de preservar a forma e os limites próprios do processo jurisdicional, mais do que simplesmente evitar que juízes criem direito.

Em Cappelletti (1993) o Judiciário, ao exercer sua função típica, pode assumir posturas mais criativas (ativismo) ou mais contidas (autocontenção), mas alerta que o verdadeiro risco

está na subversão do “modo” jurisdicional, ou seja, da forma pela qual o poder jurisdicional deve se manifestar – com imparcialidade, procedimento adequado e respeito às garantias processuais.

Sequencialmente, essa leitura associa-se à proposta de ativismo judicial pelo ângulo de Keenan D. Kmiec (2004), reconhecendo que o termo “ativismo judicial” passou por uma evolução em seu significado ao longo do tempo. Inicialmente, podia ter uma conotação positiva, como a dada pelo juiz Frank Murphy (1890-1949), que usavam a revisão judicial (*judicial review*) no contexto ativista para proteger direitos fundamentais, especialmente em questões de direitos civis (*civil rights activist*) (Kmiec, 2004).

Argumenta Kmiec (2004) que, com o tempo o termo “ativismo judicial” passou a ser mais frequentemente usado de forma negativa, sendo-o visto como algo indesejável ou antidemocrático por muitos juristas, incluindo alguns juízes estadunidenses, que o associavam a um uso indevido da autoridade judicial. Contudo, há uma marca inegável no ativismo judicial que envolve quando juízes são orientados em suas decisões pelos direitos civis, o que afastaria a interpretação de atuarem com abuso de autoridade (Kmiec, 2004).

Segue-se a visão de Lawrence Baum (2016), estabelecendo uma leitura equilibrada do fenômeno e inserindo-o enquanto aspecto institucional no contexto do *judicial review*, mais especificamente na hipótese da intervenção de juízes em políticas públicas. Para o jurista norte-americano o ativismo judicial é parte da própria realidade da atividade jurisdicional segundo percepção do constitucionalismo estadunidense (*Court's Activism*), e envolveria situações em que juízes declaram leis inconstitucionais, especialmente quando a Suprema Corte dos Estados Unidos implementa mudanças significativas nas políticas públicas em detrimento das estabelecidas por outras esferas de poder do Estado (Baum, 2016).

Para Baum (2016) a percepção de ativismo judicial é relativa e depende do contexto histórico e ideológico, não sendo uma prática exclusiva de certos grupos de juízes. Adverte Baum (2016) que, embora o ativismo – entendido como a intervenção ativa na formulação de políticas, especialmente ao invalidar leis – seja frequentemente criticado, tanto juízes conservadores quanto liberais já recorreram a ele em diferentes épocas, conforme os valores e interesses predominantes no momento, na medida em que: “*But activism, like the treatment of precedent, does not seem to differ much among justices.*” (p. 128).

Destaca-se, ainda, a visão combativa ao ativismo judicial enquanto processo amplo e discricionário de exercício do *judicial review* enquanto função criadora ou impositiva de valores substantivos. Nesse sentido, destaca-se a proposta de John Hart Ely (1938-2003), apresentada

em sua obra *Democracy and Distrust* (1980) na qual formula a teoria de reforço da representação (*representation-reinforcing theory*), defendendo o papel do Judiciário de não criar valores substantivos, mas sim de garantir a funcionalidade e acessibilidade à Justiça em contexto de governos majoritários que devem atuar com pautas em defesa dos processos democráticos e dos direitos das minorias. Logo, para Ely o *judicial activism* assume algo funcional, mas restrito a corrigir falhas que promovam a exclusão de minorias ou restrições a direitos de participação política (Ely, 1980/1998).

Por fim, estabelecendo uma clara distinção entre o ativismo judicial e o próprio *judicial review*, temos a posição de Ronald Dworkin (1931-2013), em que compreende o ativismo judicial como uma forma distorcida, dita virulenta, do exercício da atividade jurisdicional pelos tribunais, resultando em julgamentos descompromissados com os princípios fundantes da Constituição dos Estados Unidos (Dworkin, 1986). A postura ativista de juízes desprestigia a história do constitucionalismo norte-americano e compromete a segurança jurídica estabelecida pelos precedentes judiciais (Dworkin, 1986).

No contexto da obra “Império do Direito” (original: *Law's Empire*, de 1986), Dworkin enfatiza a importância da integridade na interpretação jurídica pelos tribunais, ao argumentar que juízes devem interpretar a lei de maneira coerente com os princípios subjacentes ao sistema jurídico estadunidense, sob pena de se construir decisões judiciais negativas aos seus fundamentos constitucionais. Portanto, o jurista norte-americano critica duramente o ativismo judicial por creditar que prejudica a continuidade e credibilidade do Direito, concebendo-o como forma virulenta de pragmatismo do Judiciário (Dworkin, 1986, 2002).

Pode-se inferir que cada linha estabelece concepções próprias ao que seja ativismo judicial, pondo em discussão seus limites perante a separação dos poderes, enquanto nível de tensão que se forma entre os Poderes Republicanos. No mais, a concepção atribuída por Dworkin (1986, 2002) explora uma importante preocupação no que se refere a integridade do Direito, de modo em que decisões judiciais seriam ditas ativistas quando invadem em certos níveis as funções dos outros Poderes Republicanos, ou conforme Georges Abboud e Guilherme Lunelli argumentam que o ativismo judicial seria: “*problema eminentemente hermenêutico, relacionado à invasão das preferências ideológicas dos julgadores nas decisões judiciais [...] consideramos toda manifestação de ativismo uma atividade perniciosa para o regime democrático*” (Abboud; Lunelli, 2015, p. 2). Soma-se a advertência do jurista Ricardo Henry Marques Dip, em sua coluna pela Anoreg/PR, Claves Notariais (2018):

O ativismo, em todo seu gênero, pode conceituar-se um decisionismo pragmático que, vocacionado muito frequentemente ao útil, tem por exclusiva

norma de agir a vontade do actante (o decisor). Tem-se, pois, no ativismo uma proposição dotada de império que, tendo exclusiva sede na vontade, é ordinariamente utilitária na sua finalidade e sempre indiferente a toda norma (física, moral ou jurídica) prévia, geral e objetiva de agir. (Dip, 2018, n.p.)

No tocante ao decisionismo pragmático, que acaba se traduzindo em normas infralegais com força primária, o jurista Ricardo Dip (2018a, 2018b, 2022) identifica possibilidades negativas acerca do fenômeno do ativismo administrativo-judicial, ocasião em que recebe críticas em especial em relação aos provimentos judiciais direcionados a registradores e notários, que, segundo o jurista, diante da sua possibilidade de densidade normativa acabam por aumentar a dependência desses profissionais do Judiciário.

Em seu olhar, Dip (2016, 2017, 2018a, 2018b, 2022) compreende que essa dependência operativa-técnica dos registradores e notários frente a provimentos judiciais expedidos pelo CNJ para a que procedam com a prática da atividade cartorária resulta na perda de autonomia dos serviços extrajudiciais e, conseqüentemente, uma expansão indevida das funções do Judiciário enquanto postura ativista administrativa, o que compromete a independência funcional dos registradores e notários.

Dip (2017, 2022) destaca que essa prática decorre de uma cultura fomentada entre os profissionais do seguimento cartorário de buscar orientações judiciais diretamente aos próprios tribunais, mesmo diante da legislação já ser clara o suficiente para a resolução de demandas nos espectros do sistema registral, deslocando a tônica da autonomia dos registradores e notários em favor do Judiciário, o que segundo o jurista leva ao enfraquecimento do regime jurídico dessas atividades.

Ato contínuo, críticas maiores envolvem em condutas ativistas administrativas de provimentos judiciais que impõem sanções e penalidades aos notários e registradores, arguindo serem formas inconstitucionais e acabam por violar o princípio da separação dos poderes (Dip, 2017). Na ocasião cita episódio envolvendo o Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), em um contexto positivo de sua dinâmica:

Nesse sentido é preciso louvar, e eu o faço publicamente, a recomendação expedida pelo Tribunal de Justiça do Maranhão. A desembargadora Anildes de Jesus Bernardes Chaves Cruz expediu uma recomendação com dezenas de indicativos para elaboração de escrituras notariais, mas o fez como recomendação, ou seja, com inteiro respeito à independência notarial. (Dip, 2017, p. 71)

Para Dip (2017), é fundamental que registradores e notários reassumam sua autonomia funcional, seguindo a legislação e o princípio da legalidade, sem depender de intervenções judiciais constantes, bem como num contexto operativo-técnico que privilegie a normatividade

infralegal em detrimento da lei. Essa independência, para o jurista, é essencial para a correta aplicação do direito e para a segurança jurídica.

Retomando a leitura do ativismo judiciário, enquanto gênero a compreender o ativismo judicial e o ativismo judicial-administrativo (Dip, 2018a, 2018b), fica claro que a forma ativismo judicial se manifesta diante da polissemia conceitual inerente à própria lógica do ativismo judicial, ora validando constitucionalmente o instituto, ora promovendo duras críticas (Grostein, 2019; Branco, 2022).

Assim, a presente pesquisa parte do entendimento de que só se pode arguir a existência de uma postura ativista do Judiciário no contexto do neoconstitucionalismo, quando esta se manifesta como um mecanismo funcional do sistema jurídico. Este, à luz da teoria dos sistemas autopoieticos de Gunther Teubner, é concebido como um sistema autônomo e operacionalmente fechado, mas estruturalmente acoplado ao seu ambiente, com o qual interage por meio de processos comunicativos seletivos, onde o Judiciário dinamiza valores e signos próprios que externalizam a cultura judicial de modo centrípeto – partindo do Judiciário aos demais Poderes Republicanos e operadores –, em um cenário de interações entre vários subsistemas sociais como Direito, Política, sendo em sua medida e lógica responsivo a demandas sociais, independentemente da aceitação ou não geral, sendo, hoje, inconcebível o sistema jurídico ser alopoiético.

Notadamente, o ativismo judicial decorre do fortalecimento do Judiciário enquanto instrumento de acesso à Justiça e defesa dos direitos (Cappelletti, 1993), alcançando relevância na proteção dos direitos civis (Kmieć, 2004) e culminando em intervenções nas políticas públicas do Poder Público, sendo ainda passível de adquirir novas formas (Baum, 2016).

Para além disso, o ativismo judicial é próprio dos modelos de Estado Democráticos (Dworkin, 2002), conferindo representação no contexto de governos majoritários em prol do direito de minorias e fomento dos processos democráticos (Ely, 1980), ficando claro que o ativismo judicial propõe um papel ampliativo do Judiciário em detrimento dos demais Poderes Republicanos, desafiando a visão tradicional da separação dos poderes, enquanto problema hermenêutico (Abboud; Lunelli, 2015). Merece destaque as críticas acerca do ativismo judicial, argumentando potencial de comprometer a integridade na interpretação jurídica (Dworkin, 1986, 2002), expressando um decisionismo pragmático (Dip, 2018).

1.2 Ativismo Judicial-Administrativo

O ativismo judicial-administrativo¹⁵ é abordado nesta pesquisa partindo da perspectiva da ampliação dos espaços de poder do Judiciário, reconhecendo-lhe ter assumido atribuições incomuns sob a leitura tradicional trazida pela historiografia constitucional, no tocante ao domínio acadêmico do que se convencionou estruturar a separação dos poderes e a legalidade, merecendo novo olhar crítico como nova forma de ativismo judiciário.

Infere-se que há um modelo específico de ativismo judiciário, próprio da Administração¹⁶ Judiciária¹⁷, sendo-o decorrência natural dos processos envolvendo o constitucionalismo instaurado em 5 de outubro de 1988 no Brasil, e de sucessivas reformas constitucionais e legislativas, enquanto proposta neoconstitucionalista (Morais; Veloso, 2025a).

Essa modalidade de ativismo judiciário, no cenário brasileiro, vai além da intervenção do Judiciário nos espaços de poder do Legislativo e do Executivo, pela via da jurisdição constitucional, o que se convencionou denominar de ativismo judicial, pois ela se manifesta na atuação normativa do Judiciário, na qualidade de excepcional legislador, e se contextualiza no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça, via exercício do poder regulamentador do CNJ e, conseqüentemente, das corregedorias dos tribunais (Morais; Veloso, 2025a).

Dessa maneira, parte-se da premissa que o sistema jurídico atual pode ser encarado como um sistema autopoietico de segundo grau, sendo um sistema constituído por atos de comunicação que se distinguem por girarem em torno da distinção entre lícito/ilícito, onde os atos comunicativos do Direito é que definem as suas próprias fronteiras.

Tal afirmativa se apropria, com adaptação, no pensamento de Teubner (1989) acerca da leitura do jurídico (lícito), em que emerge, em si, do próprio Direito, enquanto sistema

¹⁵ Não há uniformidade doutrinária quanto à expressão “ativismo administrativo-judicial”, também referida como “ativismo judicial-administrativo” por diversos autores (Dip, 2017, 2018a, 2018b, 2022; Franco, 2020). Ambas as denominações descrevem a atuação do Judiciário, especialmente do CNJ, na ocupação de espaços normativos por meio da edição de atos infralegais com força normativa primária, como provimentos e resoluções. A pesquisa adota o termo “ativismo judicial-administrativo” por ser mais frequente na literatura e por evidenciar a iniciativa do Judiciário na regulação da Administração da Justiça.

¹⁶ “Uma observação que se faz necessária diz respeito ao uso da expressão Administração Pública, com letras maiúsculas e minúsculas, indistintamente, traçando a seguinte linha diferencial para fins didáticos: a) Administração Pública – em letras maiúsculas, designa o conjunto de órgãos e entidades que exercem a função administrativa do Estado. É o Estado-administração; b) Administração pública – com letras minúsculas, tem ligação a função administrativa do Estado. É a função que o Estado exerce, distinta das funções legislativas e jurisdicionais.” (Madeira, 2009, p. 53-54).

¹⁷ Segundo a NT n.º 280/1995 do Banco Mundial do Banco Mundial define “administración de la justicia” como o conjunto de instituições e processos que asseguram o acesso à Justiça, incluindo tribunais, serviços administrativos e mecanismos de desburocratização. A pesquisa, porém, adota o termo “Administração Judiciária” para focar na gestão administrativa do Judiciário, nos termos do artigo 37 da CRFB/88, evitando a amplitude conceitual do termo original e dirigindo-a ao extrajudicial.

fechado, autônomo, dinâmico e comunicativo com o meio envolvente, sendo-o apto a evoluir segundo a sua própria experiência e pragmática institucional:

O sistema jurídico dos nossos dias pode ser visto como um sistema autopoietico de segundo grau. Trata-se de um sistema constituído por actos de comunicação particulares gravitando em torno da distinção “legal/ilegal”, que se reproduzem como actos jurídicos a partir de actos jurídicos. Tais actos de comunicação são regulados por expectativas jurídicas especializadas (que coordenam os processos sistêmicos internos da produção daqueles) e definem graças à sua especificação “normativa”, as fronteiras do próprio sistema jurídico. Nas suas operações, o sistema jurídico constrói um meio envolvente próprio, a “realidade jurídica, que aqui deve ser entendida no sentido sistémico estrito de modelo interno do “mundo exterior” – sendo nisso que reside a chamada abertura cognitiva ou informativa do sistema jurídico operativamente fechado. (Teubner, 1989, p. 140)

Em outras palavras, Gunther Teubner (1989, 2019), refinando o pensamento de seu mestre Niklas Luhmann (1927-1998), propõe que o Direito seja visto como um sistema autopoietico, ou seja, um sistema fechado, mas dinâmico e comunicativo, que se autorregula e se sustenta com base em suas próprias decisões, sem se subordinar adstritamente de fontes externas como o direito natural ou autoridades externas, posto sua autonomia, gerando sua autorreferencialidade.

Aos estudiosos do tema, essa autorreferência significa que o Direito cria suas normas e as valida via suas próprias operações, formando um ciclo contínuo de relativa (não plena) autossuficiência. Assim, o sistema jurídico, embora fechado e não autossuficiente, é passível de sofrer constantes influências externas, provenientes dos subsistemas da Política e da Economia (Rocha; Schwartz; Clam, 2013; Luhmann, 2016).

Isso se deve ao fato do Direito estabelecer uma comunicação contínua com o meio social envolvente, o que demonstra que sua dinâmica apresenta certo grau de responsividade e adaptabilidade em relação às contingências e pressões externas (Teubner, 1989; Rocha; Schwartz; Clam, 2013; Luhmann, 2016), o que afasta a tese alopoietica ao Direito brasileiro, defendida por Marcelo Neves (1994).

O sistema jurídico brasileiro, enquanto sistema autopoietico, confere destaque à autonomia do Judiciário, caracterizado por uma linguagem originada da pragmática específica da atividade jurisdicional e das atividades administrativas que lhe conferem suporte, cujo Direito é produto da experiência e da prática operativa desse poder em comunicação com o meio social e as demais instituições do Sistema Justiça na composição de litígios, evidenciada a existência de: “*força normativa do Direito Judicial*” (CNJ, 2015).

Essa perspectiva transcende o campo estritamente do exame da função jurisdicional, e direciona estudo ao domínio de outras novas atribuições ao Judiciário, no caso no âmbito do

poder regulador do Sistema Extrajudicial de Justiça (Flores, 2022; Patah, 2023). Entrementes, a dinâmica do ativismo judicial-administrativo se manifesta por meio de atos administrativos normativos do Judiciário que ofertam certo nível de capacidade de assumirem espaço substituto de lei, encontrando retira seu fundamento de validade diretamente da Constituição.

No que se pretende investigar, atos normativos proferidos pelo CNJ, em especial os dotados de força normativa primária, assemelham-se à *legislatività dell'organizzazione* (Zagrebelsky, 1992), cuja lógica operativa no contexto do Sistema Extrajudicial de Justiça, promove a criação de normas judiciais primárias voltadas a regulamentar a atividade cartorária (artigo 103-B, § 4º, incisos I e II da CRFB/88, c/ red. dada pela EC n.º 45/2004, c/c artigo 236 da CRFB/88).

Teubner (2019), em sua crítica à autopoiesis legal, embora reconheça que o sistema jurídico seja autorreferente e fechado, argumenta que ele não opera de forma automática nem completamente autossuficiente. Valendo-se dessa lógica e aplicando-a ao contexto do Judiciário brasileiro, observa-se que decisões consideradas ativistas demonstram que juízes e tribunais refinam, em sua dinâmica, pressões e certas influências externas e internas ao julgarem.

A pesquisa aponta que o mesmo fenômeno criacionista ocorre na prática do ativismo judicial-administrativo, evidentemente com as devidas considerações, cuja ação criativa do Judiciário envolve a produção de normas primárias – denominadas, na pesquisa, como normas judiciais primárias ou normas judiciais-administrativas primárias –, regulando a atividade notarial e registral não apenas em caráter técnico-operativo, mas com densidade normativa equivalente à de uma lei.

Nesse contexto, embora o advento da Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022 (Lei do SERP), reforce a operabilidade técnica das normas produzidas pelo Judiciário, ela supre, em certo grau, o espaço da produção legislativa, ainda que não de forma absoluta. Ao que tudo indica, essa lei não se propõe a confrontar a jurisprudência administrativa e judicial precedente das corregedorias – especialmente a da CN/CNJ –, mas a convergir com ela, incorporando-a em normas legais, com o claro propósito de reforçar o papel estratégico das experiências do CNJ no âmbito da atividade cartorária. Com isso, impulsiona a contínua produção de normas judiciais infralegais, em resposta à transformação digital, capazes de dialogar horizontalmente com outras leis.

Reforçando falas anteriores, o exame do ativismo judicial-administrativo envolve, *a priori*, o preenchimento de lacunas legislativas em questões relacionadas à atividade extrajudicial de registros públicos. No entanto, esse ativismo pode alcançar um nível razoável

de constitucionalidade quando se baseia em dinâmicas que promovem o acesso à Justiça – não diretamente tensionáveis com os demais Poderes Republicanos – ainda que estejam vinculadas ao aperfeiçoamento de praxes administrativas do Judiciário e à adesão às normas legais que lhe dão suporte.¹⁸

Essas conclusões se evidenciam claramente no Sistema Extrajudicial de Justiça brasileiro atual, especialmente na atividade registral, cuja lógica operativa e técnica demonstra uma elevada capacidade de adaptação a grandes mudanças, como no caso da incorporação de novas ferramentas tecnológicas, como a inteligência artificial e o *blockchain*.¹⁹ Tal evolução é percebida como uma nova fronteira para o aperfeiçoamento do acesso à Justiça, viabilizada pela transformação digital, que harmoniza a praxe administrativa extrajudicial com menor rigor burocrático.

De maneira clara, contextualizando com devida proporção e subsunção ao Direito brasileiro, problemas de natureza burocrática identificado em Teubner (1989, 2019) para o sistema jurídico é solucionado à luz da leitura constitucional, pelo ativismo judicial-administrativo: superar inevitáveis lacunas decorrentes da possibilidade de ausência ou mesmo da insuficiência de normatividade legal operativa e técnica que traduza de forma significativa a ambiência da atividade extrajudicial de registro público.

Para o jurista Ricardo Dip (2022), resgatando o pensamento do jurista italiano Gustavo Zagrebelsky (1992) acerca da *legislatività dell'organizzazione*, afirma que o ativismo administrativo-judicial encontra fundamento na possibilidade de auto-organização das entidades administrativas e no reconhecimento de poderes implícitos necessários ao cumprimento de suas funções institucionais do Judiciário.

Aponta ainda Dip (2018a, 2018b, 2022) que, para atingir o bem comum, a Administração pode extrair de suas competências expressas certas prerrogativas implícitas, legitimando atuações não previstas de forma literal na norma legal, de modo em que, configuraria autonomia organizatória, que justifique, em certa medida, a flexibilidade interpretativa e a atuação proativa dos órgãos administrativos, desde que orientadas à realização dos fins públicos e ao interesse coletivo.

¹⁸ Segundo as juristas Edith M. B. Ramos, Maria C. Delduque e Sandra M. C. Alves (2023), a postura ativista do Judiciário está relacionada a uma participação mais abrangente e intensa do Judiciário, com uma maior interferência nas esferas de atuação dos outros Poderes, especialmente no que se refere à imposição de condutas ou abstenções ao Poder Público em questões de políticas públicas. Esse fenômeno é compreendido pelas pesquisadoras como uma “corrupção dos sistemas”, enquanto leitura de Luhmann, no contexto de uma invasão do sistema político por códigos e sistemas de comunicação que não lhe são pertencentes.

¹⁹ Para mais informações, *vide*: https://irtdpjbrasil.org.br/bloxs-drex-e-blockchain-tornam-os-cartorios-mais-ageis-e-eficientes?utm_. Acesso em: 10 de nov. 2024.

Para Dip (2022) a ideia central do ativismo judicial-administrativo é a de ser justificável pela auto-organização e pela incidência dos poderes implícitos das entidades administrativas, desde que respeitados limites legais e não resulte em arbitrariedade, sendo inconcebível normas administrativas contrárias à lei, onde: “[...] *sua atuação nunca poderá legitimar imposições erosivas da lei ou, até mais que isso, a inversão dos significados vinculantes da mesma lei.*” (Dip, 2022, p. 1).

A dinâmica ativista administrativa possui acentuados efeitos de reciclar e modernizar a operabilidade da Administração Judiciária, especialmente no âmbito da tutela extrajudicial de direitos pela atividade cartorária, preservando signos comunicativos da linguagem binária lícito/ilícito extraídos de uma ordem de valores construídos pela experiência do Judiciário, suprimindo lacunas de ordem legal, além de dinamizar celeridade ao nível de resposta social e institucional, ainda mais frente às transformações tecnológicas dos últimos anos.

Essa dinâmica pode se intensificar com a transformação digital, potencializando a produção de normas judiciais afetas à *legislatività dell’organizzazione* (Zagrebel'sky, 1992), com o propósito de desburocratizar o Sistema Justiça e abreviar longos debates políticos no Congresso Nacional, em contexto, muita das vezes, meramente operativo e técnico para atividade cartorária.

Entretanto, há um preço a ser pago: o risco de o Judiciário intervir em áreas incomuns à separação dos poderes, segundo uma leitura histórica do constitucionalismo pátrio. Em verdade, apenas o tempo dirá se as práticas ativistas administrativas do Judiciário, ao campo do Sistema Extrajudicial de Justiça, promoveram maior dinamismo para atender ao clamor social e institucional dos Poderes Republicanos ou se, ao contrário, densificaram a centralidade e autonomia do Judiciário, distanciando-o de sua lógica constitucional.

Ainda que as normas produzidas pelo Judiciário, similares à *legislatività dell’organizzazione* (Zagrebel'sky, 1992), venham inspiradas em preservar as normas legais ulteriores e somente caminhem no desiderato de suprir lacunas legislativas, sob argumento de promover operabilidade técnica à atividade registral, diante do reconhecimento do Direito pátrio da força normativa primária conferida a certos atos editados pelo CNJ, tais normas administrativas-judiciais primárias ao auto-organizarem o Judiciário (Dip, 2022), contribuem para a lógica do fortalecimento da autonomia do Judiciário frente aos demais Poderes Republicanos, potencializando tensões entre os Poderes Republicanos na ambiência do Estado Constitucional, mesmo que em nível mais ameno frente ao ativismo judicial.

Essas normas judiciais, dotadas de natureza administrativa-normativa, são compreendidas na presente pesquisa com intensidade legal, sendo-as normas judiciais que perfilham o caminho da *legislatività dell'organizzazione*, conforme o teórico Zagrebelsky (1992), citada por Dip (2018a, 2018b, 2022). Tais normas surgem de forma adaptativa em resposta às pressões sociais e demandas institucionais variadas, evidenciando a capacidade do sistema jurídico de se adaptar às mudanças do contexto social e político, sem perder sua coesão interna, em aplicação ao pensamento de Teubner (1989, 2019).

O ativismo judicial-administrativo desafia inevitavelmente a ideia de legalidade estrita e o debate democrático no Parlamento enquanto tônica do devido processo legislativo constitucional, conferindo ao CNJ um acentuado poder normativo autônomo. Tal fato não soa estranho ao argumento de que o CNJ é o regulador da atividade judiciária, compreendida nos espaços de atuação interna de sua dinâmica operativa, de modo que: “[...] *assemelha a uma agência reguladora de direito [...]*” (Paulino, 2021, p. 105).

Diante do advento da EC n.º 45/2004, o CNJ surge na ordem jurídica como uma autoridade constitucional desprovida de função jurisdicional. No entanto, diante das reformas constitucionais e legais, ao lado da pragmática do Judiciário, foi-lhe atribuído um acentuado poder normativo autônomo, resultando em sua responsabilidade de traduzir, a partir da sua experiência obtida na gestão e fiscalização da atividade cartorária, regulamentos autônomos com densidade normativa suficiente para desafiar a autoridade da lei.²⁰

Assim, sob determinado ângulo, o CNJ pode exercer uma função superior àquela conferida a um regulador, em linha tênue com a posição de um legislador, ainda que com um nexos causal limitado ao Sistema Extrajudicial de Justiça, passível de controle de constitucionalidade e com uma posição inusitada de se assemelhar ao legislador ordinário.

Assim, o ativismo judicial-administrativo nega a imperativa necessidade de intervenções legislativas intermediárias para conferir às normas administrativas-judiciárias primárias a validade jurídica necessária para a produção de efeitos jurídicos, pois a validade de tais atos normativos é diretamente extraída da Constituição, sem camadas de leis, ao passo que

²⁰ EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 1. Art. 106 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, na redação dada pela Emenda Regimental 01/2010. 2. Exigência de imediato de decisão ou ato administrativo do CNJ, mesmo quando impugnado perante juízo incompetente. 3. Higiene do dispositivo impugnado. 4. Competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para julgar ações ajuizadas contra atos do CNJ praticados no exercício de suas competências constitucionais. 6. Inteligência do art. 106 do RI/CNJ à luz da Constituição e da jurisprudência recente do STF. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF: ADI 4412, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18-11-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 12-03-2021 PUBLIC 15-03-2021).

torna inconcebível que a autoridade reguladora, o CNJ, venha exercer controle de constitucionalidade.²¹

1.2.1 Conceito e Abrangência

O ativismo judicial, enquanto fenômeno institucional que potencializa tensões entre os Poderes Republicanos, apresenta-se como situação em que o Judiciário por meio da jurisdição constitucional ocupa espaços tradicionalmente reservados aos Poderes Legislativo e Executivo, sendo uma consequência direta do neoconstitucionalismo brasileiro (Barroso, 2009a, 2009b,²² 2017, 2021²³; Franco, 2020). Esse movimento amplia as possibilidades de ações criativas do Judiciário, predominando no Brasil sua conotação negativa, embora possível sua expressão moderada e circunscrita aos contextos de omissões legislativa ou na defesa de direitos fundamentais (Barroso, 2021).

²¹ EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. NÃO CONHECIMENTO DE PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DE CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO CNJ. IMPOSSIBILIDADE. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGOU PROVIMENTO. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Conselho Nacional de Justiça, embora seja órgão do Poder Judiciário, nos termos do art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, possui, tão somente, atribuições de natureza administrativa e, nesse sentido, não lhe é permitido apreciar a constitucionalidade dos atos administrativos, mas somente sua legalidade. II – Agravo improvido. (STF: MS 28872 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011, DJe-051 DIVULG 17-03-2011 PUBLIC 18-03-2011 EMENT VOL-02484-01 PP-00032).

²² “[...] ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (Barroso, 2009, p. 14).

²³ Embora Barroso compreenda que o neoconstitucionalismo expressa o novo constitucionalismo, ele não o identifica diretamente que seja responsável pelo surgimento do ativismo judicial. Na verdade, aponta que sua origem está intimamente associada à pragmática do *judicial review* próprio do Direito norte-americano. Além do mais, para Barroso: “No Brasil, há diversos precedentes de postura ativista do STF, manifestada por diferentes linhas de decisão. Dentre elas, incluem-se: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário, como ocorreu nos casos da imposição de fidelidade partidária e da vedação do nepotismo; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição, exemplificada pelas decisões referentes à verticalização das coligações partidárias e à cláusula de barreira; c) a imposição de condutas ou abstenções ao Poder Público, tanto em casos de inércia do legislador – como nos precedentes sobre greve no serviço público, criação de municípios e criminalização da homofobia – quanto em situações de políticas públicas insuficientes, a exemplo das decisões relativas ao direito à saúde. Todas essas hipóteses distanciam juízes e tribunais de sua função típica de aplicação do Direito vigente e os aproximam de uma função que mais se assemelha à criação do próprio Direito.” (Barroso, 2021, n.p., capítulo 3, seção 3, § 1º). Por fim, anota-se que, para Barroso o ativismo judicial não é regra operativa da jurisdição constitucional, ao passo em que se expressa em pontuais casos, revelando-se como “lenda” sua generalização enquanto postura institucional dos tribunais, em especial o STF (Mendes, 2023; Barroso, 2021; Mendes; Branco, 2023).

Valendo-se do pensamento de juristas como Baum (2016), Dip (2018a, 2018b, 2022) e Franco (2020), o ativismo judicial pode encontrar novas formas de expressão, que no contexto da presente pesquisa é investigado enquanto integrante da dinâmica do Sistema Extrajudicial de Justiça, com linguagem pragmática própria no campo da Administração Judiciária, sobretudo dirigida no contexto das serventias cartorárias.

Logo, o ativismo judicial pode apresentar diferentes manifestações em cada ordenamento jurídico ao redor do mundo (Campos, 2014), podendo dar origem a concepções diversas, em razão de sua polissemia conceitual (Kmiec, 2004; Grostein, 2019; Branco, 2022), embora historicamente ligado intrinsecamente ao controle de constitucionalidade (Kmiec, 2004; Tassinari, 2013; Barroso, 2009a, 2009b, 2021; Vieira, 2018; Grostein, 2019).

A presente pesquisa compreende que novas formas de prática ativista judicial podem se manifestar no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça, envolvendo o poder regulamentador autônomo do CNJ na seara da gestão, na implementação de políticas públicas, na normatização operativa-técnica, no fomento de novas formas de acesso à Justiça e na fiscalização da atividade extrajudicial de notas e de registro.

Essas práticas acabam por tensionar o princípio da legalidade estrita, aproximando-se do que o jurista italiano Gustavo Zagrebelsky (1992) qualificou como *legislatività dell'organizzazione* e do que Ricardo Henry Marques Dip (2018a, 2018b, 2022) identifica como “normas da Administração”. Nesse sentido, destaca-se o parecer emitido por Dip em 2014, no exercício da função de juiz auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ):

Dessa maneira, custodiar as regras de competência legislativa – entre as quais, nenhuma há, por agora, que atribua ao Poder judiciário a função de legislador positivo em matéria de notas e registros públicos, salvo o território muito limitado das “normas técnicas” (inc. XIV do art. 30 da Lei nº 8.935, de 1994) e o da competência regulamentar estrita, é um dos critérios de contenção para definir a legitimidade do controle judiciário dos registros e das notas. Podem ainda acrescentar-se dois aspectos políticos relevantes. Primeiro, o de que o Poder judiciário, na atuação de controle, não é representante político da sociedade, mas ente incumbido de atividade administrativa, a serviço da sociedade civil. Diversamente, a Constituição e a lei são funções da comunidade, de sorte que ostentam supremacia diante das atuações meramente administrativas. De tal sorte que, devendo a Administração (ainda a judicial) justificar-se pela norma constitucional e legal, não se vê como possa a mesma Administração ditar regras à margem de expressa ordenação normativa superior. Segundo aspecto político: a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça – a exemplo da que se propõe ao colendo Conselho Nacional de Justiça – baliza-se por zelar pela “autonomia do Poder Judiciário” (inc. I do § 4º do art. 103-B da Constituição federal), o que compreende também a preservação das competências dos Tribunais fiscalizados, garantia de melhor observância da forma federativa do Estado brasileiro. Não se inibe, com isso, excepcionalmente, algum exercício de competência per *saltum*, exercício, contudo, que não espanca o critério de resguardo das competências

anteriores, critério que norteia, de modo natural, a organicidade do Judiciário. Cabe ainda referir um ponto adicional: refere a doutrina o risco de um efeito secundário com as denominadas “normas da Administração” (*legislativà dell’organizzazione* – na dicção de Zagrebelski). É que, com a edição de normas extralegais ditadas pela e para a Administração, não se pode, com frequência, evitar efeitos aflitivos dos particulares que se utilizam dos serviços públicos, usuários que, entretanto, não são sujeitos tutelados pela Administração pública. Vale dizer, que as “normas da Administração” terminam por instituir, quando menos de fato, deveres e direitos subjetivos influentes na órbita das situações jurídicas dos particulares. Vai de si a inconveniência desse efeito. 6. De que segue, ausente motivo manifesto que sugira convir o pronunciamento desta Corregedoria Nacional quanto à vertente consulta, deixa-se de respondê-la. (CNJ, 2014, n.p.)

Nesse contexto, práticas ativistas administrativas praticadas pelo Judiciário podem transcender o espectro de legalidade e apontar novas atribuições conferidas a oficiais de registros públicos e notários. De fato, nos últimos tempos, tem-se verificado que os titulares das serventias extrajudiciais, todas pessoas físicas e previamente aprovados em concurso público, têm tido ampliações de suas atribuições funcionais e, seque, novas responsabilidades administrativas, frequentemente fundamentadas no campo da produção legal e da normativa infralegal produzida pelo CNJ e tribunais, esta dotada de status normativo primário (*vide*: ADC n.º 12-MC).

Assim, juristas como Favero (2024), citando Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, destacam que, especialmente em relação aos notários, houve uma acentuada: “[...] *evolução histórica, assumindo os notários a qualidade de juízes (iudex chartularius, iudex ordinarius), para a prática de atos de jurisdição voluntária, inexistindo óbice, máxime o princípio da indelegabilidade e improrrogabilidade do officium jus dicentis [...]*” (p. 157).

Essa ampliação de atuação do CNJ no campo do Sistema Extrajudicial de Justiça está associada à abertura semântica do texto constitucional, à força normativa primária dos atos expedidos pelo CNJ e ao reconhecimento de competências expressas e implícitas ao Judiciário, ao ponto de promover autonomia e seu agigantamento. Resultado, o ativismo judicial passa a exibir um modelo específico, praticado na instância administrativa do Judiciário, que se manifesta no exercício do poder regulamentador do CNJ e dos tribunais, que se convencionou chamar de ativismo administrativo-judicial (Franco, 2020).

Para Franco (2020) o ativismo judicial na esfera administrativa escapa do estudo de muitos constitucionalistas, pois não se enquadra na abordagem hermética da pesquisa jurídica tradicional, geralmente focada na cultura demandista das ações judiciais em sede de controle de constitucionalidade concentrado e difuso. Favero (2024) amplia essa abordagem ao

interpretar o Sistema Extrajudicial de Justiça como *prima razione* no acesso à Justiça, preservando o Sistema Judicial de Justiça como *ultima razione*.

Essa perspectiva reflete uma mudança cultural na leitura da tutela de direitos no país, pois mitiga a lógica demandista baseada na formação de litígios e no prestígio à heterocomposição judicial (Patah, 2023), o que colabora ao entendimento de Favero (2024) que: “[...] os notários e registradores, ao desempenharem atividades desjudicializadas, exercem funções jurisdicionais em três aspectos distintos: heterocomposição, autocomposição e executiva.” (p. 423).

Conforme será demonstrado, tais fatos não se revelam como isolada iniciativa do Judiciário, mas sim abarca uma conjugação de interesses de todos os Poderes Republicanos, principalmente decorrente de reformas constitucionais e legais. A título de exemplo prático desse fenômeno é citado por Favero (2024) o advento do Projeto de Lei (PL) n.º 6.204/2019, proposta pela senadora Soraya Thronicke (do Partido Social Liberal),²⁴ em que prevê a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial.²⁵

Embora esta proposta de ativismo judicial-administrativo o enquadre como uma manifestação do neoconstitucionalismo – especialmente por seu impacto significativo na atuação do Judiciário, ao decorrer do exercício do poder normativo autônomo do CNJ, que edita atos infralegais com pretensão de normatividade primária, tensionando os princípios da legalidade estrita e da separação dos poderes –, é essencial evitar generalizações de que tal ativismo seja encarado como paradigma infalível (Moraes; Veloso, 2025a).

Isso porque a própria natureza do ativismo pressupõe a ruptura com padrões clássicos que há milênios estruturam o Direito, de modo que nem toda atuação ativista do Judiciário, na esfera administrativa, estará necessariamente em conformidade com os preceitos da ordem constitucional (Moraes; Veloso, 2025a).

José Henrique Kaster Franco em sua tese de doutorado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2017)²⁶, estabelece crítica ao ativismo administrativo-judicial, especialmente em sua incidência em matéria penal, criticando a expansão do Judiciário por meio do CNJ pela via de seu poder normativo por compreender que acaba por mitigar a legalidade estrita e própria separação dos poderes.

²⁴ Atualmente partido “Podemos”.

²⁵ Atualmente, o PL n.º 6.204/2019 encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aguardando a designação do relator desde 06/07/2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em: 24 nov. 2024.

²⁶ Disponível em: <https://ariel.pucsp.br/handle/handle/32165>. Acesso em: 10 dez. 2020.

Em sua lógica, por sinal nesse ponto não diferente da proposta apresentada na presente pesquisa, Franco (2020) argumenta que o ativismo administrativo praticado pelo Judiciário no âmbito da atuação do CNJ se manifesta pela edição de atos normativos infralegais, que potencialização adquirem status de normatividade primária, geralmente sem a participação dos demais Poderes Republicanos.

Além do mais, para Franco (2020), esse fenômeno propicia na administrativização de questões jurisdicionais, além da atração de competências correlatas, replicabilidade do ativismo e descaracterização de direitos e garantias processuais, o que é encarado pelo jurista como refratário aos pilares do modelo constitucional inaugurado em 1988.

Por fim, argumenta que, embora o CNJ deva concretizar direitos fundamentais e abrir diálogo entre a sociedade e a Justiça, sua atuação não deve ultrapassar os limites constitucionalmente assegurados no campo da normatividade do Direito Penal nem adotar uma abordagem atécnica ou voluntarista, sendo um risco o CNJ adotar postura ativista na esfera administrativa, por comprometer a estrutura e os princípios caros do Direito (Franco, 2020).

Mencionado que o CNJ, ao editar atos normativos que impactam diretamente a jurisdição penal com força normativa semelhante à lei, como exemplificado pela Res. CNJ n.º 213, de 15 de dezembro de 2015, evidencia novas formas de expansão dos espaços de poder pelo Judiciário atribuindo ao mesmo funções semelhantes às legislativas na esfera administrativa, o que pode ser visto de forma negativa, pois resulta na concentração de poder, na ruptura dos princípios de legalidade estrita e da própria separação dos poderes (Franco, 2020).

Ativismo é matéria tratada por constitucionalistas, como se apenas de um fenômeno restrito à jurisdição constitucional se tratasse. Ainda que possa ser mais visível quando praticado por uma corte constitucional, ocorre em todas as instâncias, porque todos os juízes exercem poder e, como tal, podem expandi-lo às custas dos demais atores do jogo democrático. Uma das mais graves consequências de o debate estar restrito à jurisdição constitucional é que o ativismo praticado em matéria cível não é diferenciado do ativismo praticado em matéria criminal. Para os estudiosos do ativismo, não há diferença – ou há pouca diferença – nas expansões de espaços de poder levadas a efeito por juízes que tratam de matérias tão diversas. Menos preocupação há quando o ativismo se torna uma política institucional, como no ativismo administrativo-judicial realizado pelo CNJ, que nem chega a ser uma matéria tratada pela doutrina. A força de um órgão de cúpula, que age enquanto instituição maior de gestão do Judiciário, não pode ser desprezado. Ativismo praticado por órgãos administrativos tem potencial para ser tão ou mais destrutivo do que aquele praticado por quem exerce diretamente a jurisdição (Franco, 2020, p. 156)

Franco (2020) ao reconhecer dessa nova postura ativista do Judiciário brasileiro, peculiarmente praticada pelo CNJ e pelas corregedorias dos tribunais no exercício de funções administrativas voltadas à edição de atos normativos quando dirigidos à esfera penal, credita que 0reflete impacto devastador à jurisdição brasileira.

Segue o jurista que, não se trata de ativismo judicial relacionado à produção de decisões no âmbito da jurisdição constitucional, mas sim de uma instrumentalidade que fomenta atos primários, os quais desafiam a legalidade enquanto leitura tradicional. Nesse contexto, afirma que: “[...] *várias são as manifestações da prática ativista. Uma das mais importantes é a audiência de custódia [...] todas refletindo a expansão do poder de órgãos administrativos e suas consequências na atividade jurisdicional.*” (Franco, 2020, p. 89).

Segundo Franco (2020), normas infralegais resultantes de condutas ativistas na esfera administrativa do Judiciário podem ser excessivamente invasivas. Para a presente pesquisa esse fenômeno também ocorre no Sistema Extrajudicial de Justiça, ainda que com certas ressalvas já analisadas.

O ativismo judicial-administrativo aqui investigado é compreendido no contexto da dinâmica do Sistema Extrajudicial de Justiça – não sendo explorada a dimensão do Direito Penal e Processual Penal como o faz Franco (2020) –, manifestando-se quando atos normativos de origem judicial extrapolam os limites do conteúdo infralegal autorizado em lei, adentrando na linguagem técnico-operacional própria dos serviços notariais e de registro na qualidade de inovar a ordem jurídica.

Essa ação criativa do Judiciário na esfera extrajudicial, quando similar a usurpação de competências do legislativo, pode implicar, inclusive, a imposição de penalidades e sanções que ultrapassam que ultrapassam a estrada do estritamente autorizado pela legalidade estrita, o que levou a Dip (2017) arguir que tal postura do Judiciário é integralmente reprovável.

Parte-se do pressuposto de que o ativismo judicial-administrativo é uma realidade funcional das corregedorias dos tribunais, especialmente no âmbito do CNJ, no exercício de seu poder regulamentador, resultado de leituras neoconstitucionais. Essa interpretação ganha força com a promulgação da Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022 (Lei do SERP), que, embora não apresente elementos expressos que fomentem novas práticas de ativismo administrativo do Judiciário, contém disposições que hermeneuticamente refletem o extrato da experiência consolidada da praxe administrativa e normativa do CNJ. Essa prática se organiza a partir da lógica de normas judiciais que podem assumir força normativa primária, cuja ambiência é em paridade de força com as leis (Moraes; Veloso, 2025a).

A Lei n.º 14.382/2022, ao instituir o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), reflete e impulsiona uma tendência já presente no Judiciário: a desmaterialização dos títulos e documentos e a ampliação do acesso à Justiça por meio da prestação remota de serviços extrajudiciais.²⁷ Esse movimento de digitalização e modernização está diretamente ligado ao fenômeno do ativismo judicial-administrativo, no qual o Poder Público, em especial o Judiciário, tem desempenhado um papel ativo na regulamentação e implementação de mecanismos que promovam maior eficiência e acessibilidade no âmbito da atividade notarial e registral. Assim, a extrajudicialização e a desmaterialização dos registros consolidam uma nova era na prestação de serviços, alinhando-se à crescente digitalização dos procedimentos jurídicos e administrativos.

Isso exigiu na construção da análise do impacto do ativismo judicial-administrativo como parte integrante do Sistema Extrajudicial de Justiça, abrangendo a atividade notarial e registral, reconhecendo que, em todo contexto de ativismo por parte do Judiciário há possibilidade de atuar: “[...] *em políticas públicas, especialmente na efetivação de direitos fundamentais (com destaque para os direitos sociais), independentemente do caráter elogioso ou pejorativo dessa atuação [...]*” (Grostein, 2019, p. 55).

1.2.2 Normas Judiciais Primárias

A compreensão das normas judiciais primárias (ou judiciais-administrativas primárias), proposta na pesquisa como resultado do ativismo judicial-administrativo, decorre do processo envolvendo a produção, em si, de regras por parte de juízes e tribunais que inovam na ordem jurídica, usurpando a função legiferante em certo nível, mesmo que de forma sutil ao se dirigir especificamente à atividade notarial e registral.

Embora Gustavo Zagrebelsky (1992), em sua obra *Il Diritto Mite: legge, diritti, giustizia*, não tenha proposto um exame aprofundado das posturas ativistas do Judiciário no plano da Administração Judiciária, limitando-se a cercar organizações, Ricardo Henry Marques Dip (2018a, 2018b, 2022) é quem resgata essa obra, promovendo uma releitura conceitual, original e inovadora ao identificar nela as bases epistemológicas das chamadas “normas da

²⁷ Artigo 2º, inciso VIII, do Prov. n.º 100, de 26 de maio de 2020: “digitalização ou desmaterialização: processo de reprodução ou conversão de fato, ato, documento, negócio ou coisa, produzidos ou representados originalmente em meio não digital, para o formato digital;”. Retro provimento revogado, atualmente conceito igual dado pelo artigo 285 do Prov. CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023: “digitalização ou desmaterialização: processo de reprodução ou conversão de fato, ato, documento, negócio ou coisa, produzidos ou representados originalmente em meio não digital, para o formato digital;”.

Administração” – categoria em que se enquadram as normas judiciais de cunho primário, na perspectiva do ativismo judicial-administrativo, investigado nesta pesquisa

Segundo Dip (2018a, 2018b, 2022), inclusive em sua atuação como membro do CNJ (2014), é possível identificar, na obra de Zagrebelsky (1992), a formulação da noção de *legislatività dell’organizzazione* como chave para a compreensão da possibilidade ativista do Judiciário no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça. Tal possibilidade somente pode ser plenamente compreendida à luz da proposta teórica do jurista italiano, onde segundo Dip (2018a, 2018b, 2022) reconhece a relativização do rigor tradicional do princípio da legalidade estrita, historicamente associado à separação de poderes (Zagrebelsky, 1992).

Aponta o jurista italiano que, tradicionalmente, o princípio de legalidade é encarado, simultaneamente, como garantia a liberdade individual e, também, limitação do poder estatal. Todavia, essa concepção clássica foi erodida nos últimos tempos tanto na relação do Estado com os indivíduos quanto no vínculo da Administração à lei prévia (Zagrebelsky, 1992).

Essa crise, para Zagrebelsky (1992), reconhecida em Dip (2018a, 2018b, 2022), é motivada pela transformação do papel dos aparatos estatais, que passaram de uma função meramente “de ordem”, isto é, de aplicação concreta e individual das normas gerais e abstratas, para o patamar de assumir tarefas cada vez mais complexas de gestão de grandes interesses públicos. Situação em que, para Zagrebelsky (1992) emerge potencialidades da ocorrência dessa revisão da legalidade no contexto da tutela de direitos à saúde e educação, de modo que em Dip (2018a, 2018b, 2022), conduz a possibilidades do próprio CN/CNJ agir como agente normativo da atividade cartorária, inovando na ordem jurídica.

Essa mudança exige grandes estruturas organizacionais – similar ao que já há no CNJ, mais especificamente à CN/CNJ – que operam com uma lógica interna, fundamentada em critérios de eficiência, funcionamento objetivo e interesses corporativos, que são frequentemente refratárias às constantes normatividades externas, culminando no enfraquecimento do princípio de legalidade (Zagrebelsky, 1992).

Destaca o jurista italiano que, em muitos casos, a legislação apenas estabelece objetivos amplos e delega à Administração Pública a tarefa em determinar os meios e as ações necessárias para alcançá-los, resultando em uma autonomia funcional da Administração, transcendente à mera execução da lei ao incluir capacidade de tomar decisões operativas que não podem ser previstas ou reguladas de forma exaustiva pela norma legal. Resultado, essa autonomia administrativa é produto do que chamou de crise de legalidade, implicando

incertezas sobre os limites entre a autoridade estatal e a liberdade individual (Zagrebel'sky, 1992).

Zagrebel'sky enfatiza que, diante de tarefas híbridas, situadas entre regulação e ação direta, a Administração Pública se torna autorresponsável por definir os impactos e os limites de sua atuação, o que evidencia o enfraquecimento do modelo clássico de legalidade liberal do século XIX, tanto na relação entre Estado e cidadão quanto na estruturação da própria Administração Pública (Zagrebel'sky, 1992).

Logo, a *legislatività dell'organizzazione*, apontada por Zagrebel'sky (1992), pode ser entendida como uma “legislação da organização”, em um contexto mais próximo da “legislação concreta da organização administrativa” ou, conforme Dip (CNJ, 2014), como “norma da Administração” e, na proposta desta pesquisa, “normas judiciais primárias”.

Tais normas judiciais primárias conferem à Administração Pública do Judiciário brasileiro a capacidade de criar e aplicar regras internas baseadas em necessidades operacionais específicas, como eficiência, funcionalidade e interesses setoriais. Essas regras refletem uma lógica autônoma e autorreferencial, que podem ultrapassar os limites da normatividade externo formal estabelecida em lei ulterior, mitigando a força majoritária que emana do Parlamento, potencializando tensões com os Poderes Republicanos, o que só se justifica em níveis de tolerância institucional se considerada caminhada a valores próprios da juristocracia pensada por Ran Hirschl (2004).

Como resultado, toda a leitura que embasa o ativismo judicial-administrativo – cuja expressão normativa são as chamadas normas judiciais primárias, editadas pelo Judiciário e voltadas à organização concreta da atividade extrajudicial de notas e de registros públicos – promove a erosão do princípio da legalidade tradicional, que exige: “[...] *predeterminazione legislativa dell'azione amministrativa* [...]” (Zagrebel'sky, 1992, p. 40).

Dip (2018a, 2018b, 2022), aponta a possibilidade de associação entre a proposta da *legislatività dell'organizzazione* e a prática ativista administrativa em grau específico ao Judiciário, onde: “[...] *decisões ativistas frequentemente ultrapassam os limites da função administrativa interna (a que produz efeitos imediatos apenas em relação aos submetidos à regência da potestade), impondo deveres a terceiros (ou mesmo instituindo direitos em seu favor).*” (Dip, 2018a, 2018b).

Tal constatação encontra, na presente pesquisa, sentido real como explicação de diversos aspectos que contribuem para um Judiciário inflacionado em atribuições constitucionais implícitas, originalmente dirigidas à atividade jurisdicional, mas que acabam

por se expandir para uma zona nebulosa – ainda não bem delimitada embora já expandida – no campo da atividade extrajudicial e fiscalizadora.

Nesse contexto, segundo estado de coisa que se formou no tocante ao reconhecimento de poderes implícitos ao Judiciário, este pode se valer da edição de normas judiciais primárias, mesmo sem previsão explícita de autorização legal, conferindo-se, assim, um poder regulamentador autônomo sobre a atividade extrajudicial de notas e de registro público.

Assim, citando a jurista Paulino (2021) enquanto proposta de suavizar o processo aqui descrito – mesmo não tendo investigado o fenômeno do ativismo judicial-administrativo, embora propondo conceitos e origem de certas dinâmicas –, acaba por semear ótica que merece cuidados ao consolidar o CNJ como órgão administrativo regulador de fato e de direito, possibilitando incontrolável comportamento de regulador autônomo da atividade judiciária e, reflexamente, do extrajudicial.

Essa concepção demanda cautela, segundo a presente pesquisa, pois pode conduzir (ou justificar) a um irremediável governo de juízes, isto é, caminho à juristocracia, especialmente ao aproximar de modo abrupto os conceitos, lidos aqui como inconciliáveis, como de agência reguladora e órgão regulador do Judiciário, mesmo que: “[...] *intercalando as particularidades de ambos, para que o CNJ, sendo considerado como órgão de caráter regulatório, possa dispor de diversas ferramentas de auxílio ao cumprimento de suas competências.*” (Paulino, 2021, p. 80).²⁸

Ademais, a presente pesquisa demonstra que, enquanto o ativismo judicial típico se manifesta por meio da jurisdição constitucional – por meio de decisões judiciais proferidas em sede de controle de constitucionalidade –, o ativismo judicial-administrativo se materializa na produção de normas administrativas pela Administração Judiciária e dirigidas imediatamente ao Sistema Extrajudicial de Justiça, dotadas de força normativa primária em que acompanha o mesmo status de lei em sentido material (Morais; Veloso, 2025a).

Essas normas, ao desafiarem a legalidade estrita, podendo ser classificadas como normas da Administração, conforme a terminologia empregada por Dip (CNJ, 2014), em similaridade com a concepção de *legislatività dell’organizzazione* proposta por Zagrebelsky (1992), onde: [...] *justificável o ativismo administrativo-judicial ao reconhecerem-se não*

²⁸ Examinando as demais atribuições do CNJ, verifica-se que: “[...] os regulamentos podem ser divididos em duas principais espécies: (a) autônomos, com hierarquia equiparada à das leis (fonte normativa primária); (b) executivos/vinculados, sendo complementares à lei e a ela submetidos (fonte secundária ou derivada). No caso do CNJ, o poder regulamentar autônomo foi constitucionalmente atrelado ao âmbito de competência da instituição, de sorte que somente se admitirá a criação de direitos e obrigações, sem lei preexistente, se a matéria regulamentada versar sobre o controle da atuação administrativa e financeira do poder judiciário ou sobre o cumprimento de deveres funcionais dos juízes (art. 103-b, § 4º, CF/88). (Pizzol, 2018, p. 325).

somente admitida a auto-organização das entidades administrativas, mas também autorizados os poderes implícitos para a atuação dos órgãos ou agentes administrativos.” (Dip, 2022, p. 1).

Examinando o sentido das normas judiciais primárias, a pesquisa aponta como exemplo desse fenômeno a Resolução CNJ n.º 7, de 18 de outubro de 2005, que, conforme seus próprios considerandos, encontra amparo no artigo 103-B, § 4º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n.º 45, de 30 de dezembro de 2004.

Essa norma reforçou o entendimento de que, o CNJ possui competência para zelar pela observância do artigo 37 da Constituição, além de atuar, de ofício ou por provocação, em defesa dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, entre outros princípios administrativos de estatura constitucional. No exercício desse regime de controle de legalidade, o CNJ pode desconstituir atos administrativos praticados por membros do Poder Judiciário, revê-los ou, ainda, fixar prazo para que sejam adotadas as providências necessárias ao cumprimento da lei (CNJ, 2005).

A Res. CNJ n.º 7/2005 argumenta que: *“É vedada a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados.”* (artigo 1º), seguindo positivando uma série de práticas em que consideram tipicamente de nepotismo no tocante a Administração Judiciária brasileira, sem que com isso venha a esgotar os temas (artigo 2º).

A Res. CNJ n.º 07/2005 foi objeto de questionamento de sua constitucionalidade no STF, como será examinado com maior debate em momento adequado. Mas, cabe no momento destacar que, essa discussão foi dada principalmente no ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade (ADC) n.º 02, do Distrito Federal, cujo relator foi o ex-ministro Carlos Brito. Embora o Plenário do STF não tenha indicado na ementa do julgamento da ADC n.º 02 discussões maiores acerca da natureza jurídica de ato normativo primário conferido à Res. CNJ n.º 7/2005, o seu relator deixou claro que:

A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do art. 103-B da Carta-cidadã os constitucionais próprios conteúdos de centrada e tem lógicos regência administrativa do Estado, de como dos toda a especialmente impessoalidade, moralidade. (CNJ, 2005, p. 11)

Outro caso que marcou o reconhecimento de atos normativos primários – aqui compreendidos como normas judiciais primárias – envolveu a Corregedoria-Geral da Justiça de Pernambuco (CGJ-PE), que editou o Prov. CGJ-PE n.º 06, de 14 de maio de 2019. Esse

provimento regulamentou, de forma pioneira no país, o inédito procedimento de averbação no registro civil visando à implementação do chamado divórcio impositivo, configurando-se como uma modalidade de divórcio desprovida de previsão legal expressa.

Essa modalidade permitiria a realização do divórcio exclusivamente por iniciativa unilateral de um dos cônjuges, com base na concepção de que o divórcio constitui um direito potestativo e individual daquele que deseja romper o vínculo conjugal. Tal interpretação, adotada pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), fundamenta-se no advento da EC n.º 66, de 13 de julho de 2010, que conferiu a seguinte redação ao § 6º do artigo 226 da CRFB/88: *“O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio.”*.

Embora essa iniciativa represente um esforço louvável do Judiciário brasileiro no sentido de ampliar o acesso à Justiça, coube ao CNJ, por meio da Recomendação CNJ n.º 36, de 30 de maio de 2019, proibir, em todo o país, a adoção dessa modalidade de divórcio, nos seguintes termos:

Art. 1º Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal que:

I - se abstenham de editar atos regulamentando a averbação de divórcio extrajudicial por declaração unilateral emanada de um dos cônjuges (divórcio impositivo), salvo nas hipóteses de divórcio consensual, separação consensual e extinção de união estável, previstas no art. 733 do Código de Processo Civil;²⁹

II – havendo a edição de atos em sentido contrário ao disposto no inciso anterior, providenciem a sua imediata revogação.

Importa destacar que, em resposta a esse contexto, tramita atualmente no Parlamento Nacional o PL n.º 3.457/2019, que propõe a inserção do divórcio impositivo no ordenamento jurídico brasileiro, na forma de divórcio extrajudicial unilateral. Trata-se de uma modalidade de divórcio administrativo, alinhada aos ideais de desjudicialização e desburocratização do Judiciário, sendo passível de realização diretamente no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN).

Contudo, a atual situação do referido projeto é de “aguardando designação de relator”. Convém lembrar, ainda, que o PL n.º 3.457/2019 foi concebido sob a égide do já revogado Código de Processo Civil de 1973, inexistindo, até o momento, iniciativas concretas no Congresso Nacional para sua atualização conforme o Código de Processo Civil de 2015.

²⁹ Referência à revogada Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (CPC/1973), antigo Código de Processo Civil, por força do artigo 1.046, *caput*, da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (CPC/2015). Contudo, preserva-se ainda em vigor, por força do artigo 1.052 do CPC/2015 as disposições relativas às execuções contra devedor insolvente, pertencente ao Livro II, do Título IV, do CPC/1973.

Dando seguimento, observa-se que, embora atualmente seja vedado no Brasil o chamado divórcio impositivo, coexistem normas que viabilizam a realização de procedimentos de dissolução conjugal por via administrativa. Desde a vigência da Lei n.º 11.441, de 4 de janeiro de 2007, passou-se a admitir, no âmbito extrajudicial, a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual, desde que não existam filhos menores ou incapazes do casal, conforme previsto no artigo 733 do Código de Processo Civil de 2015.

Mais recentemente, o CNJ, de forma inovadora, ampliou essa possibilidade por meio da Res. CNJ n.º 571, de 26 de agosto de 2024, permitindo a realização de inventário, partilha e divórcio também nas hipóteses em que hajam filhos menores ou incapazes, desde que previamente resolvidas, na esfera judicial, todas as questões relativas à guarda, à convivência e aos alimentos.

Trata-se de uma resolução com natureza jurídica de ato administrativo normativo primária, com elevado grau de densidade normativa, ao ponto de prever a atuação do Ministério Público, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, no próprio procedimento extrajudicial, nos termos ali estabelecidos, cite-se:

Art. 12-A. O inventário poderá ser realizado por escritura pública, ainda que inclua interessado menor ou incapaz, desde que o pagamento do seu quinhão hereditário ou de sua meação ocorra em parte ideal em cada um dos bens inventariados e haja manifestação favorável do Ministério Público.

§ 1º Na hipótese do caput deste artigo é vedada a prática de atos de disposição relativos aos bens ou direitos do interessado menor ou incapaz.

§ 2º Havendo nascituro do autor da herança, para a lavratura nos termos do caput, aguardar-se-á o registro de seu nascimento com a indicação da parentalidade, ou a comprovação de não ter nascido com vida.

§ 3º A eficácia da escritura pública do inventário com interessado menor ou incapaz dependerá da manifestação favorável do Ministério Público, devendo o tabelião de notas encaminhar o expediente ao respectivo representante.

§ 4º Em caso de impugnação pelo Ministério Público ou terceiro interessado, o procedimento deverá ser submetido à apreciação do juízo competente.

Em relação ao divórcio consensual, o dispositivo infralegal em exame estabelece que, caso o casal tenha filhos menores ou incapazes, será possível realizar a escritura pública de divórcio, desde que se comprove previamente que todas as questões relacionadas à guarda, ao regime de visitas e à pensão alimentícia já foram solucionadas judicialmente, devendo essa informação constar expressamente na própria escritura (artigo 34, § 2º).

Seguindo a perspectiva centrada nas normas primárias que afetam diretamente o Sistema Extrajudicial, destaca-se, como exemplo do ativismo judicial-administrativo, o Prov. CNJ n.º 63, de 14 de novembro de 2017 (atualmente revogado pelo Prov. CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023), alinhada ao reconhecimento do STF quanto a proteção constitucional à

pluriparentalidade de modo a reconhecer tanto a paternidade biológica como a socioafetiva (RE n.º 898.060 – Tema n.º 622/RG).

Essa norma, que se baseou em regulamentações anteriores das corregedorias dos tribunais, disciplinou o reconhecimento voluntário da paternidade e maternidade socioafetiva nos cartórios de registro civil, embora a própria ordem jurídica sequer colaborasse no sentido de disciplinar a socioafetividade no Brasil.

Além disso, o provimento instituiu modelos padronizados de certidões de nascimento, casamento e óbito a serem utilizados pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais, tratando também do registro e emissão de certidões de filhos concebidos por reprodução assistida e da averbação da filiação socioafetiva no Livro “A” (CNJ, 2007).

Como dito, atualmente a modalidade de entidade familiar fundada na parentalidade socioafetividade encontra-se densamente regulada no atual Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra) –, instituído pelo Prov. CNJ n.º 149/2023, por sinal, outro exemplo de norma primária que se conjuga a estante literária de atos administrativos resultantes do ativismo judicial-administrativo.

Embora críticas ativistas da norma em comento, avança enquanto espaço deixado pelo Legislativo federal, indicando que: “*A paternidade ou a maternidade socioafetiva deve ser estável e deve estar exteriorizada socialmente.*” (artigo 506, *caput*); evoluindo em incluir certa margem decisória e persecutória ao oficial de registros, pois o mesmo “[...] *deverá atestar a existência do vínculo afetivo da paternidade ou da maternidade socioafetiva mediante apuração objetiva por intermédio da verificação de elementos concretos.*” (artigo 506, § 1º), além de que: “*Suspeitando de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade, simulação ou dúvida sobre a configuração do estado de posse de filho, o registrador fundamentará a recusa, não praticará o ato e encaminhará o pedido ao juiz competente nos termos da legislação local.*” (artigo 508).

Por fim, tema polêmico que merece esforço investigativo, envolve discutir acerca da possibilidade de o Judiciário criar corregedorias voltadas ao extrajudicial, sem lei específica, pela via de atos normativos como resoluções, provimentos. Este exame, desafia a orientação clássica da teoria dos órgãos administrativos, como órgão parte integrante do Estado, devendo sua criação e extinção decorrer de lei, além de novamente convergir em novo debate acerca dos limites ativistas do Judiciário na esfera extrajudicial.

De fato, a criação das corregedorias dos tribunais – órgãos administrativos, colegiados, com atribuições regulamentares e fiscalizatórias – revela uma função dual: por um lado,

organizam a atividade administrativa relacionada à função jurisdicional; por outro, exercem papel estruturante sobre o sistema extrajudicial.

Observa-se que, após o advento do constitucionalismo de 1987-1988, ao lado de sucessivas reformas constitucionais e legais, houve um crescimento progressivo da necessidade de corregedorias especializadas na matéria extrajudicial, compostas por quadros técnicos do próprio Judiciário, embora à revelia de diálogo com os profissionais ligados ao serviço cartorário. Tal expansão suscita questionamentos quanto à legitimidade de competências administrativas que têm sido fundamentadas diretamente em normativos infralegais produzidos pelo próprio Poder Judiciário.

Embasada nos princípios da legalidade administrativa e da segurança jurídica, é indiscutível que há necessidade de lei em sentido formal e material para a instituição regular desses órgãos extrajudiciais no Judiciário. Nesse sentido, resgata-se o pensamento de renomados juristas do Direito Administrativo, como Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual: “[...] *Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado.*” (2015, p. 144), de modo em que:

Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram, isto é, não têm personalidade jurídica. Por isto, as chamadas relações interorgânicas, isto é, entre os órgãos, são, na verdade, relações entre os agentes, enquanto titulares das respectivas competências, os quais, de resto – diga-se de passagem –, têm direito subjetivo ao exercício delas e dever jurídico de expressarem-nas e fazê-las valer, inclusive contra intromissões indevidas de outros órgãos. (Mello, 2015, p. 144).

Como tal, órgãos públicos são criados por lei, exigindo diálogo democrático visando compreender sua finalidade pública, defesa do Erário público, além de sensibilidade com questões outras como impessoalidade e moralidade administrativa. Debate, que por sinal, não é incomum inclusive para as entidades autárquica, estas lidas em nível de Administração Pública descentralizada, cuja incidência decorre do princípio da especialidade – artigo 37, inciso XIX, da CRFB/88.

No mesmo sentido argumentado, cargos, funções e empregos públicos são criadas por lei (Mello, 2015), em vista que: “*A existência de órgãos públicos, com estrutura e atribuições definidas em lei, corresponde a uma necessidade de distribuir racionalmente as inúmeras e complexas atribuições que incumbem ao Estado nos dias de hoje.*” (Di Pietro, 2023, n.p.).

No campo do Direito Notarial e Registral, o jurista Walter Ceneviva (2014) também ressalta a importância de lei específica visando a organização e a fiscalização do setor extrajudicial, de modo a implicar a necessidade de que lei é o documento que possui a autoridade a estabelecer as alterações estruturais significativas no contexto de supervisão da

atividade extrajudicial.³⁰ Por sinal, o artigo 236, § 1º, da CRFB/88, determina que: “*Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.*”.

Sob tal lógica, torna-se inconciliável com a Constituição Republicana de 1988 a criação de órgão ao nível de corregedorias voltadas ao extrajudicial, mesmo que envolva implícitas regras de competência e deslocamento de servidores e juízes. Todavia, importante frisar que, no âmbito do Estado do Maranhão foi editada a Lei Complementar (Lc) n.º 271, de 25 de junho de 2024, em que criou a Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

Ressalta-se, ainda que, o Código de Divisão e Organização Judiciária do Maranhão decorre da edição da Lc n.º 14, de 17 de dezembro de 1991, com consolidação dada pela Lc n.º 283, de 24 de fevereiro de 2025. Este normativo, dedica-se especificamente ao Sistema Extrajudicial de Justiça no Livro III, sob título “Dos Serviços Extrajudiciais”.

Certo que, embora alvo de críticas, o ativismo judicial-administrativo contribui para a ampliação do acesso à Justiça ao promover a desburocratização, celeridade e efetividade na tutela de direitos fundamentais, inclusive sucessórios, servindo de estratégica forma do Judiciário melhor responder às pressões sociais e institucionais, embora práticas ativistas inevitavelmente envolvem espaço de espaços de poder entre os Poderes Republicanos. Essa atuação, ainda que tensione os limites constitucionais da separação dos poderes, tem respondido as demandas sociais em inúmeras formas, sendo lido institucionalmente pelos informes do próprio Judiciário como protagonismo, justificando-se em ancorar em princípios administrativos, de índole constitucional, como eficiência e economicidade.

De todo modo, esse movimento ganhou força com a transformação digital e se consolidou com a criação do SERP, que simboliza uma nova fase do acesso extrajudicial à Justiça, mais célere, acessível e menos litigiosa, prestigiando um novo paradigma de protagonismo: a dos titulares das serventias extrajudiciais, principalmente aos oficiais de registro público.

³⁰ “Uma das grandes novidades da LNR foi o enfoque diverso dado à fiscalização judicial em face do sistema anteriormente vigente. Desacolhida a pretensão dos notários e dos registradores, durante a discussão do anteprojeto e do projeto, quanto à exclusão de interferência judiciária em seu trabalho, chegou-se a uma solução intermediária: os titulares têm independência para a organização e a administração dos serviços que lhes forem delegados, mas persiste a fiscalização do Poder Judiciário para exame constante da legalidade de seus atos.” (Ceneviva, 2014, n.p.).

2 PRESSUPOSTOS DO ATIVISMO JUDICIAL-ADMINISTRATIVO

O termo “pressuposto”, da *racine lexicale* “pressuposição” que implica supor previamente algo assentado (Santos, 1965), infere abranger ideias, condições ou fundamentos aceitos como verdadeiros por constituírem pontos de partida essenciais, servindo de base racional para a construção teórica e o desenvolvimento prático, com validade explícita ou implícita (Santos, 1965; Ferrater Mora, 2000; Houaiss, 2008).

Nesse sentido identifica-se três pressupostos fundamentais para compreender o estágio atual do ativismo judicial-administrativo no Brasil, enquanto instância na atividade extrajudicial de notas e de registro público: (1) o pressuposto filosófico do neoconstitucionalismo, enquanto interação ao Estado Constitucional, o que exigirá examinar (1.1) a força normativa primária de determinadas categoria de normas expedidas pelo CNJ, (1.2) abertura semântica do texto constitucional e (1.3) teoria dos poderes implícitos; (2) o pressuposto histórico da desburocratização do Judiciário; e (3) o pressuposto tecnológico-administrativo, relacionado à tutela extrajudicial da Justiça ao lado da transformação digital do Judiciário.

Todos estes pressupostos servem de instrumentos enquanto proposta de compreensão da gênese do ativismo judicial-administrativo no estágio atual do Sistema Justiça, em que leva em consideração esforços de todos os Poderes Republicanos à transferência de pautas próprias da tutela judicial para a tutela extrajudicial (Favero, 2024), encontrando na via do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) como novo horizonte do acesso à Justiça ao promover economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço cartorário, sem que com isso haja mitigação da tutela jurisdicional como *ultima razione* (Cassettari; Brandelli, 2022; Gentil et al., 2023; Rodrigues, 2022).

2.1 Pressuposto Filosófico: Neoconstitucionalismo³¹

³¹ A presente pesquisa caminha no entendimento de que neoconstitucionalismo não é sinônimo de pós-positivismo, muito embora ambos estabeleçam perspectivas afins. Nesse contexto, cita-se a didática da jurista e jusfilósofa Gisele Leite onde: “O termo ‘pós-positivismo’ foi difundido no Brasil a partir da leitura de Albert Calsamiglia sendo atualmente corrente entre nós. Já ‘neoconstitucionalismo’ é termo oriundo da Espanha e Itália e muito presente na literatura nacional é muito influenciada por Miguel Carbonell. Erroneamente os termos pós-positivismo e neoconstitucionalismo no Brasil são considerados como sinônimos, porém trata-se de significados distintos, pois o neoconstitucionalismo reúne a proposta antipositivista enquanto que o pós-positivismo abarca apenas as teorias tais como de Alexy e Dworkin (conforme nos ensina Barroso trata-se de designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica e a teoria dos direitos fundamentais...). O Direito notadamente a partir da segunda metade do século XX não cabia mais dentro do positivismo jurídico. A aproximação quase absoluta

Visando a compreensão do pressuposto filosófico do ativismo judicial-administrativo no Brasil, é crucial resgatar breves anotações sobre o movimento neoconstitucionalista no Brasil, marcado sobretudo pelos seus defensores em razão do advento da Constituição Republicana de 1988 (Barroso, 2001, 2005, 2009a, 2009b, 2018; Sarmento, 2009; Moraes; Veloso, 2025a).

Segundo Daniel Sarmento (2009), o termo “neoconstitucionalismo”³² não é empregado de forma uniforme no debate constitucional global, sendo pouco utilizado nas tradições norte-americana e alemã, em vista que boa parte de seus conceitos possuem origem, principalmente, no contexto do Direito espanhol e italiano (Sarmento, 2009; Moraes; Veloso, 2025a).

Além do mais, o neoconstitucionalismo se popularizou no Brasil diante de uma coletânea de textos publicadas pelo jurista mexicano Miguel Carbonell, intitulada “Neoconstitucionalismo(s)”, na qual os defensores reconheciam representar uma fase contemporânea do constitucionalismo ocidental (Sarmento, 2009). Para tanto, apoiaram-se nas contribuições de renomados juristas como Carlos Santiago Nino (1943-1993), Gustavo Zagrebelsky, Konrad Hesse (1919-2005), Luigi Ferrajoli, Paolo Comanducci, Peter Häberle, Robert Alexy, Ronald Dworkin (1931-2013) e Susanna Pozzolo³³, dentre outros, majoritariamente juristas estadunidenses e europeus (Sarmento, 2009; Bulos, 2014; Barroso, 2021). Por sinal, o próprio Miguel Carbonell, prefaciando obra coletiva³⁴, examina o constitucionalismo brasileiro segundo seu olhar neoconstitucionalista, argumentando que:

En realidad en Brasil la discusión sobre el neoconstitucionalismo ha sido producto, desde mi punto de vista, de sus propias condiciones internas, a partir

entre Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondiam ao atual estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa da humanidade. Por outro lado, o discurso científico impregnara o Direito. Seus operadores não desejavam o retorno puro e simples ao jusnaturalismo, aos fundamentos vagos, abstratos ou metafísicos de uma razão subjetiva. Nesse contexto, o pós-positivismo não surge com o ímpeto de desconstrução, mas sim com superação do conhecimento convencional.” (Leite, 2016, p. 214-215).

³² Também chamado de constitucionalismo pós-positivista ou constitucionalismo neopositivo (Bulos, 2014).

³³ Para o jurista Marcelo Novelino: “Cunhado por Susanna Pozzolo em 1997, numa conferência proferida no XVIII Congresso Mundial de Filosofia Jurídica e Social realizado na Argentina, o termo neoconstitucionalismo ganhou projeção a partir das coletâneas organizadas por Miguel Carbonell. Na doutrina constitucional brasileira, diversos trabalhos foram dedicados ao estudo do tema na última década. Há três acepções nas quais o termo costuma ser usualmente empregado: I) como modelo específico de organização jurídico-política, cujos traços característicos, esboçados a partir da Segunda Guerra Mundial, ganham contornos mais definitivos no final do século XX (neoconstitucionalismo como modelo constitucional); II) como teoria do direito utilizada para descrever e operacionalizar este novo modelo constitucional (neoconstitucionalismo teórico); e III) como ideologia que valoriza positivamente as transformações ocorridas nos sistemas constitucionais (neoconstitucionalismo ideológico). Na precisa síntese de Paolo Comanducci (2005), o neoconstitucionalismo como modelo constitucional designa: “alguns elementos estruturais de um sistema jurídico e político, que são descritos e explicados pelo (neo)constitucionalismo como teoria, ou que satisfazem os requisitos do (neo)constitucionalismo como ideologia.” (Novelino, 2020, p. 63)

³⁴ Coordenadores George Salomão Leite, Glauco Salomão Leite e Lênio Luiz Streck.

de las cuales se ha ido desarrollando cada uno de los tres niveles de análisis que caracterizan precisamente al neoconstitucionalismo. Por un lado hay que considerar la relevancia histórica de la Constitución brasileña de 1988, que responde a un modelo de texto constitucional fuertemente “materializado” con una extensión notable y un muy sólido catálogo de derechos fundamentales [...]. En segundo lugar también se ha producido en Brasil una interpretación constitucional renovada en la que han surgido técnicas argumentativas con un alto nivel de sofisticación, en las que se han aplicado principios como el de ponderación, el de proporcionalidad, el pro persona, etcétera. Ha sido notable el protagonismo del Tribunal Supremo de Brasil en muchos casos de alto perfil, incluyendo algunos que han afectado de manera directa a la clase política brasileña. Los jueces no se han limitado a una aplicación neutral del principio de legalidad, sino que enarblando la Constitución de 1988 y su enorme contenido principialista han jugado un papel político de gran relevancia para el sistema democrático brasileño. Además de aplicar las normas constitucionales a la política partidista, los jueces también han extendido la lógica de los derechos fundamentales a las relaciones entre particulares, recogiendo de esa manera una más menos antigua postura del debate constitucional alemán, que también es expresión de un rasgo expansivo de los derechos, muy propio de la lógica del neoconstitucionalismo. En tercer lugar, hay que señalar el surgimiento de una dogmática constitucional de primerísimo nivel, que en buena medida es resultado de los dos factores anteriores. Es decir, a la vista de un texto constitucional tan renovador y garantista, y contando con jueces fuertemente activistas, era de esperarse que los teóricos del derecho hicieran un esfuerzo por superarse a sí mismos, para estar de ese modo a la altura del momento histórico que se abre a partir de 1988. Y creo que lo han logrado sobradamente. Los libros de teoría jurídica y de teoría constitucional escritos por los juristas brasileños, ya sea de forma individual o de manera colectiva, se encuentran entre la mejor literatura a nivel mundial. (Leite; Leite; Streck, 2017, p. 11-12)

Conforme Barroso (2005, 2009a, 2009b, 2021), o neoconstitucionalismo é encarado como “novo constitucionalismo” em que representa uma abordagem positiva em relação aos seus processos. Por outro, juristas como Bulos (2014), embora reconheçam a existência do neoconstitucionalismo – termo que prefere substituir por “constitucionalismo contemporâneo” –, interpreta esse movimento como algo que: “[...] *aglutina tendências e teses dos mais variados matizes, designando a evolução e certos aspectos provenientes da cultura constitucional contemporânea.*” (Bulos, 2014, p. 80).

Já para Lenio Streck o neoconstitucionalismo reflete uma: “[...] *plêiade de autores e posturas teóricas que nem sempre podem ser aglutinadas em um mesmo sentido.*” (Leite; Leite; Streck, 2017, p. 15), argumentando que na própria ciência política estadunidense a denominação “*new constitucionalismo*” se refere aos: “*processos de redemocratização que tiveram lugar em vários países da chamada modernidade periférica nas últimas décadas.*” (Leite; Leite; Streck, 2017, p. 15).

De todo modo, os defensores do neoconstitucionalismo estruturam seu pensamento na perspectiva filosófica do pós-positivismo, que no Brasil encontra sua fonte normativa na Constituição Republicana de 1988, tida como marco constitucional da superação do legalismo estrito, própria do positivismo, sem desprezar o direito posto (Barroso, 2005, 2021).³⁵ O constitucionalismo contemporâneo reconhece uma maior abertura semântica e axiológica do texto constitucional, permitindo que um mesmo enunciado/dispositivo constitucional produza uma série de outras normas jurídicas, principalmente diante da leitura dos direitos fundamentais e dos princípios, permitindo aos juízes um papel mais ativo na concretização dos valores constitucionais (Sarmiento, 2009; Morais; Veloso, 2025a).

De fato, os defensores do neoconstitucionalismo no Brasil identificam suas teorias como uma releitura do constitucionalismo estadunidense para os tempos atuais, mais especificamente influenciado pelo constitucionalismo técnico do século XVIII marcado pela supremacia e rigidez constitucional³⁶, e do constitucionalismo europeu, que emergiu no período posterior à Segunda Guerra Mundial (1939-1945) de forma combativa ao positivismo.

Para tanto, tais teóricos buscam justificar a necessidade de aproximar Ética e Direito³⁷, consolidando a Constituição escrita como o núcleo gravitacional do sistema jurídico de um país

³⁵ Embora o neoconstitucionalismo tenha buscado superar limitações inferidas ao positivismo, não promoveu uma ruptura drástica com ele. No tocante ao termo “neoconstitucionalismo”, importante discurso envolvendo Dimoulis (2009) e Barroso (2005). Questionando o neoconstitucionalismo como paradigma constitucional no Brasil, Dimitri Dimoulis argumenta que, após examinar suas características, compreende que nenhum dos elementos apontados pelos defensores do neoconstitucionalismo apresenta uma abordagem coerente em prol do Direito Constitucional. Para Dimoulis, o termo “neoconstitucionalismo” é genérico e vago, configurando-se mais como uma postura antipositivista. Dimoulis aponta que vários autores nacionais neoconstitucionalistas resgatam tradições que propõe defesa da Moral como essencial na definição e interpretação do Direito, mas interpreta Dimoulis que o neoconstitucionalismo acaba por se tornar um sinônimo impreciso ao que definiu de “moralismo jurídico” (Dimoulis, 2009). Em posição contrária, cita-se Luís Roberto Barroso reconhecendo que embora haja uma imprecisão enquanto expressão teórica do neoconstitucionalismo, examina o termo “neoconstitucionalismo” enquanto realidade presente no Brasil, aproximando-a no contexto do seu papel nas Constituições e na formação dos Estados Democráticos na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Esse movimento, na leitura de Barroso, é sustentado por três marcos principais: a formação do Estado democrático de direito nas últimas décadas do século XX, como marco histórico; o pós-positivismo, que reaproxima o Direito da ética e coloca os direitos fundamentais como elo normativo, enquanto marco filosófico; e um conjunto de mudanças teóricas, como a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional (Barroso, 2005). Domina no cenário pátrio o reconhecimento do neoconstitucionalismo enquanto expressão do constitucionalismo vigente, distinguindo-se do pós-positivismo embora haja pontos de convergência entre os mesmos, conforme alerta a jurista e jusfilósofa Gisele Leite (2016).

³⁶ Para Peixoto (2012), ao examinar a historiografia jurídica brasileira, estabelece o pensamento de que a ideia de Justiça Constitucional em que orienta o modelo de neoconstitucionalismo no Brasil buscou inspiração direta na experiência do constitucionalismo norte-americano, especialmente ao consagrar a *supremacy clause*, onde: “a Constituição se apresenta como fundamento de existência e validade de todas as demais normas jurídicas, ou seja, existe uma relação de conformidade de todos os atos dos poderes públicos com a Constituição” (Peixoto, 2012, p. 23). *Vide também*, Lêda Boechat Rodrigues, História do Supremo Tribunal Federal, volume 1, ano 1991.

³⁷ Diante da afirmação de que o neoconstitucionalismo acaba por aproximar a Ética ao Direito, teve no pós-positivismo para: “ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas.” (Barroso, 2016, p. 47) promovendo uma democracia substantiva que protege direitos, mesmo contra decisões majoritárias (Sarmiento, 2009; Barroso, 2016).

(Barcellos, 2005; Sarmiento, 2009; Barroso, 2009a, 2009b, 2017, 2021; Dimoulis, 2009, 2022³⁸; Peixoto, 2012; Bulos, 2014; Nunes Junior, 2019; Franco, 2020; Moraes; Veloso, 2025a).

Nesse contexto, o neoconstitucionalismo pode ser interpretado como uma rejeição ao positivismo jurídico, aproximando-se do realismo jurídico³⁹, onde as normas constitucionais são moldadas pelas interpretações do Tribunal Constitucional (Dimoulis, 2009, 2022). Ademais, o neoconstitucionalismo é um movimento jurídico em constante desenvolvimento em que reforça a Constituição como norma suprema de uma ordem jurídica, atribuindo-lhe força normativa para limitar os Poderes Republicanos e vir a proteger os direitos fundamentais (Bulos, 2014, Nunes Junior, 2019; Mendes; Branco, 2023; Moraes; Veloso, 2025a).

Consequentemente, o neoconstitucionalismo desloca atribuições dos outros Poderes Republicanos em favor do Judiciário, autorizando que juízes e tribunais, no exercício da atividade jurisdicional, possam produzir normas jurídicas ao aplicar o direito ao caso concreto. Além disso, atribui a um Tribunal Constitucional a função de guardião dos valores constitucionais, valendo-se de “novos” métodos hermenêuticos, como a ponderação e a proporcionalidade, para resolver casos complexos (Sarmiento, 2009; Leite; Leite; Streck, 2017).

³⁸ Para Dimoulis Dimitri (2022) prefere a denominação moralismo jurídico como oposição ao positivismo jurídico, em detrimento do uso mais geral da doutrina pátria de neoconstitucionalismo, pois segundo o jurista: “O termo ‘moralismo jurídico’ foi utilizado em anteriores trabalhos nossos para designar uma visão contraposta àquela do positivismo jurídico. No debate europeu encontraremos referências ao moralismo jurídico, mas o termo permanece pouco utilizado. No Brasil encontra-se em alguns trabalhos para indicar a abordagem de Ronald Dworkin e de autores de semelhante inspiração. Esse termo parece-nos o mais indicado para designar uma teoria do direito que afirma a estreita e múltipla vinculação entre o direito e a moral. Nossa opção terminológica decorre da inadequação de outras possíveis denominações para essa corrente. O termo jusnaturalismo é insatisfatório, pois os moralistas modernos não acreditam na existência de um direito superior, imutável e distinto do direito positivo. Outros termos usuais, como pós-positivismo, antipositivismo, interpretativismo ou neoconstitucionalismo possuem a vantagem de ser utilizados pelos adeptos dessa visão, mas são demasiadamente vagos. Já o termo ‘direito como integridade’ parece mais slogan de propaganda comercial do que designação de uma corrente jurídica. (Dimoulis, 2022, p. 49-50).

³⁹ O realismo jurídico e o positivismo jurídico compartilham a visão de que o Direito deve ser compreendido a partir de fatos sociais e históricos, com ênfase na eficácia e validade. O positivismo jurídico, surgido no século XIX, rejeita fundamentos metafísicos e prioriza dados empíricos, consolidando-se com a centralização estatal e a codificação, especialmente na França, enquanto na Inglaterra, John Austin (1790-1859) e Jeremy Bentham (1748-1832) destacaram a separação entre Direito e Moral; e na Alemanha a Escola Histórica valorizou os costumes e rejeitou o jusnaturalismo. Já o realismo jurídico, que emergiu no início do século XX, divide-se em duas vertentes principais: o realismo jurídico americano e o escandinavo. O modelo americano, enraizado na Constituição de 1787 e no Common Law, evoluiu para priorizar o dinamismo do Direito, a aplicação prática das normas (law in action) e a centralidade dos juízes no processo decisório, combinando tradições consuetudinárias com normas legisladas para criar um sistema jurídico flexível e adaptável às transformações sociais e tecnológicas. O realismo escandinavo, por sua vez, distingue-se pelo viés mais especulativo e menor enfoque psicológico, embora compartilhe com a vertente americana a abordagem empírica do Direito. Para os realistas escandinavos, o Direito não se fundamenta em uma Justiça idealizada, mas nas convicções e sentimentos dos juízes, que desempenham uma atividade criadora ao interpretar e aplicar a lei; Alf Ross (1899-1979) enfatizou que o juiz frequentemente faz conjecturas em vez de descobrir o significado exato da norma. Ambas as vertentes do realismo jurídico rejeitam o formalismo e destacam a eficácia prática das normas (Moreira, 2019).

O jurista Max Möller com base na classificação adotada por Riccardo Guastini, identifica as seguintes características ao neoconstitucionalismo: (1) rigidez constitucional, como: *“elemento indispensável para garantir a supremacia hierárquica da constituição”* (Möller, 2011, p. 31); (2) garantia jurisdicional da Constituição, mediante a previsão geral como órgão responsável: *“um tribunal não pertencente a nenhum dos três poderes clássicos: o Tribunal Constitucional”* (Möller, 2011, p. 32); (3) força vinculante da Constituição, no contexto de: *“reposicionamento da constituição dentre as fontes do direito, bem como a atribuição de seu caráter normativo”* (Möller, 2011, p. 33); (4) sobreinterpretação da Constituição, no sentido de: *“extensão da constituição a todos os espaços vazios do ordenamento, de forma que toda a matéria não regrada por uma regra específica, encontre na constituição um mínimo de regulação”* (Möller, 2011, p. 36); (5) aplicação direta das normas constitucionais, pois: *“é possível utilizar a norma constitucional não apenas para orientar e limitar o conteúdo das leis, mas também para fundamentar pretensões diretamente em uma norma constitucional”* (Möller, 2011, p. 37); (6) interpretação conforme a lei, pois as teorias neoconstitucionalistas buscam conciliar uma interpretação constitucional que se insere em limites materiais dados por direitos e decisões democráticas, onde os juízes não exercem uma função automata, dita de mera aplicação da lei como forma mecânica, na medida em que passa a considerar a: *“abrangência dos princípios e valores ou as zonas de indeterminação que podem possuir as normas constitucionais”* (Möller, 2011, p. 39); (7) influência da Constituição sobre relações políticas, partindo do pressuposto de que o conceito de democracia, para o neoconstitucionalismo, não se limita ao sentido de majoritarismo irrestrito, isto é: *“a sujeição das minorias ou do cidadão a qualquer decisão que provenha da maioria. Um conceito mais correto de democracia [...] demanda uma proteção contra o poder de decisão das maiorias.”* (Möller, 2011, p. 41).

Segundo Streck, o neoconstitucionalismo só se manifesta em um contexto de Estado Constitucional, caracterizado principalmente pela influência do pós-positivismo, este uma das características do “novo constitucionalismo” (Leite; Leite; Streck, 2017). Baseando-se nos estudos de Susanna Pozzolo e Écio Oto Ramos Duarte, Streck explica que, nesse contexto, o Direito tem como elemento fundamental os princípios, e essa característica se opõe à rigidez e inflexibilidade do método juspositivista, que prioriza a justiça formal em detrimento da justiça substancial (Leite; Leite; Streck, 2017).

Ou seja, ao aplicar o Direito a casos concretos, o neoconstitucionalismo considera valores e consequências sociais, buscando uma interpretação que transcende a mera aplicação

da lei em si, pois essa abordagem é ligada à pragmática judicial – que enfatiza a prática e os efeitos concretos das decisões (Sarmiento, 2009). Assim, pensar em neoconstitucionalismo (ou moralismo jurídico) envolve propor superar as limitações do positivismo tradicional, fomentando certos níveis de criatividade judicial que nem por isso confere ao Judiciário um protagonismo institucional a sobrepor o papel dos demais Poderes Republicanos (Sarmiento, 2009⁴⁰; Leite; Leite; Streck, 2017; Dimoulis, 2022).

Diante da ligação entre neoconstitucionalismo e Estado Constitucional, este, segundo Canotilho (2003), é um Estado dotado de qualidades democráticas e de direito, caracterizado por um tom conciliatório em seus processos. Conforme o autor, o Estado Constitucional é: “[...] *mais um ponto de partida do que um ponto de chegada. É o produto do desenvolvimento constitucional no actual momento histórico*” (Canotilho, 2003, p. 87).

A Constituição concebe: “[...] *princípios materiais do constitucionalismo – vinculação do Estado ao direito, reconhecimento e garantia de direitos fundamentais, não confusão de poderes e democracia – [como] uma estrutura política conformadora do Estado*” (Canotilho, 2003, p. 87). Assim: “[...] *o Estado só se concebe hoje como Estado constitucional*” (Canotilho, 2003, p. 92), ou seja, “[...] *um estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, [que] deve ser um Estado de direito democrático*” (Canotilho, 2003, p. 93).

Essa orientação conciliatória de Canotilho se projeta como fonte a uma gama de defensores do neoconstitucionalismo de modo a reconhecer na Constituição Republicana de 1988, sua fonte jurídica, especialmente como se observa no preâmbulo constitucional e outros mais dispositivos como o artigo 1º, o artigo 5º, inciso XLIV, e o artigo 12, § 4º, inciso I, entre outros.

Essa perspectiva, que efetivamente propõe reunir os modelos de Estado Democrático e de Direito, resultando no conceito de Estado Constitucional, é criticada por Vieira (1994, 2018), que aponta para a formação de tensões entre os Poderes Republicanos. Assim, Vieira (1994, 2018) propõe uma leitura oposta àquela apresentada por Canotilho (2003), destacando os desafios e riscos decorrentes dessa estrutura estatal pensada na Constituinte de 88-87.

⁴⁰ Sarmiento (2009) propõe uma abordagem moderada do neoconstitucionalismo apontando aspectos positivos e negativos de seus processos. Para tanto, rejeita interpretações radicais do neoconstitucionalismo, como a feita por Luis Prieto Sanchís, em que prioriza a supremacia dos princípios sobre as regras e confere um protagonismo excessivo ao Judiciário em detrimento do Legislativo. Ele alerta que essas leituras extremas podem comprometer valores essenciais, como segurança jurídica, democracia e liberdade. Em contrapartida, defende um neoconstitucionalismo moderado, lido por Sarmiento como pragmático, que busca equilibrar regras e princípios, respeitar o papel das instituições democráticas e promover a proteção dos direitos fundamentais, contribuindo para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito (ou constitucional) sem desestabilizar o sistema jurídico.

Para Vieira (1994, 2008, 2018) o Estado Constitucional fomenta constante tensão entre os Poderes Republicanos, sendo parte de sua tônica natural, possibilitando abertura semântica para certos níveis de invasão do Judiciário na esfera de atuação dos demais Poderes Republicanos, porque compreende que o constitucionalismo vigente no Brasil potencializa debates capazes de reproduzir divergências que se retroalimentam em tensões sistêmicas entre as instituições.

Por outro lado, Vieira (1994) aponta que o fortalecimento da democracia nacional acaba por incorporar incentivos a debates políticos amplos e intensos, gerando uma situação de crise entre os Poderes Republicanos ao lidarem simultaneamente com dois planos: o constitucionalismo e a democracia. Para Vieira:

Democracia e constitucionalismo são concepções políticas distintas. À democracia importa, fundamentalmente, discutir a origem e o exercício do poder pela maioria; já o constitucionalismo moderno, através da separação dos poderes e de uma declaração de direitos, irá preocupar-se com os limites do poder seja esse poder exercido pelo rei ou pelo povo. Há neste sentido, uma permanente tensão entre essas duas concepções político-democráticas contemporâneas.

[...]

As democracias constitucionais contemporâneas representam tentativas de conciliar essas duas concepções que vivem em constante tensão. Idealmente, as democracias constitucionais partem de uma decisão democrática fundamental que estabelece, não apenas os procedimentos para o funcionamento do sistema democrático (eleições, parlamento e governos), mas também esferas de imunidade instituídas sob a forma de direitos que devem ser assegurados pelos tribunais. (Vieira, 1994, p. 23 e 24)

Esse cenário é agravado pelo aumento das competências atribuídas ao Judiciário com o advento da CRFB/88, incluindo funções que vão além de suas atribuições típicas, muitas vezes decorrentes de competências implícitas conferidas aos órgãos estatais (Vieira, 2018). No contexto do neoconstitucionalismo brasileiro, que se consolida com o advento do Estado Constitucional, Vieira (2018) observa que esse paradigma promove tensões mais frequentes entre os Poderes Republicanos.⁴¹

Essa dinâmica decorre, em grande parte segundo o jurista, pelo fortalecimento do ambiente democrático pátrio, propício a estimular o debate político aberto e plural, tornando-se inevitável tensões entre os Poderes Republicanos, sendo-as amplificadas pelas competências

⁴¹ “As crises constitucionais são manifestações mais sutis que as erosões e rupturas constitucionais. Num primeiro momento podem ser difíceis de distinguir de processos de erosão, assim como de graves tensões e conflitos entre poderes, ou fortes demonstrações de insatisfação popular, que são naturais a uma democracia. As crises constitucionais em geral incluem essas últimas situações, mas apenas se materializam quando os conflitos deixam de ser devidamente canalizados pelas instituições, o embate parlamentar, o exercício da jurisdição, ou mesmo os mecanismos extraordinários de proteção da constituição, colocando em risco a sobrevivência do regime”. (Vieira, 2018, n.p.)

atribuídas ao Judiciário pela CRFB/88, incluindo funções que ultrapassam suas atribuições típicas clássicas (Vieira, 1994, 2018).

Essa expansão do Judiciário, quando demonstrada como interventiva a mitigar os demais Poderes Republicanos pela via da jurisdição constitucional, pode se expressar em ativismo judicial, o que, para Vieira (2018) traduz a: “[...] *percepção de que o ativismo, quando exercido de forma extremada, consiste numa verdadeira usurpação de competência por parte do Judiciário.*” (Capítulo 4, n.p.).⁴²

Desse modo, o ativismo judicial, como produto do neoconstitucionalismo é: “[...] *expressão que traduz o crescimento dos espaços de poder dos juízes*” (Franco, 2020, p. 53), o que torna: “[...] *mais justificável (mais palatável), no âmbito da doutrina norte-americana, a corrente que aduz haver identidade entre judicial review e ativismo.*” (Grostein, 2019, p. 34).

Reconhecido que o neoconstitucionalismo está diretamente relacionado ao ativismo judicial, dada enquanto ampliação das funções do Judiciário na lógica da jurisdição constitucional, essa postura ativista do Judiciário pode abarcar outras formas expansão, no caso na área administrativa do Judiciário, lida como prejudiciais à separação dos poderes e ao princípio da legalidade, dita por Franco (2020) como ativismo administrativo-judicial (Moraes; Veloso, 2025a).

Outro autor que aborda o processo de expansão da atuação do Judiciário no contexto do Estado Constitucional brasileiro vigente, embora sem classificá-lo como uma postura ativista, é Gustavo Henrichs Favero (2024). Seu enfoque recai sobre a prática da atividade extrajudicial de notas e de registro público como uma instância de conformidade com a Constituição e a lei. Favero (2024) argumenta que é inconcebível não atribuir ao Judiciário outros papéis relevantes além da composição de litígios, destacando a promoção de um novo espectro de tutela de direitos e de acesso à Justiça por meio da atividade extrajudicial de notas e registros públicos.

Segundo Favero (2024), nos últimos séculos, a jurisdição passou por uma transformação conceitual, evidenciando a dualidade entre dois modelos de Sistema de Justiça: (1) o Sistema Jurisdicional e (2) o Sistema Extrajudicial. Essa evolução, segundo o autor, só foi viabilizada em razão do advento do Estado Constitucional, cuja proposta por si só desafia a

⁴² “As crises constitucionais são manifestações mais sutis que as erosões e rupturas constitucionais. Num primeiro momento podem ser difíceis de distinguir de processos de erosão, assim como de graves tensões e conflitos entre poderes, ou fortes demonstrações de insatisfação popular, que são naturais a uma democracia. As crises constitucionais em geral incluem essas últimas situações, mas apenas se materializam quando os conflitos deixam de ser devidamente canalizados pelas instituições, o embate parlamentar, o exercício da jurisdição, ou mesmo os mecanismos extraordinários de proteção da constituição, colocando em risco a sobrevivência do regime”. (Vieira, 2018, Capítulo 1, n.p.)

visão tradicional de monopólio estatal na solução de litígios, frequentemente presente nos manuais jurídicos clássicos. Além do mais, Favero (2024) argumenta que o Estado Constitucional promove uma abordagem mais ampla e dinâmica, reconhecendo e integrando múltiplos mecanismos de pacificação social para a resolução de conflitos.

Possível, nessa toada, bipartir o fenômeno (ontologicamente uno) em jurisdição judicial, decorrente da própria estrutura política-constitucional, como Função de Estado; e jurisdição extrajudicial, decorrência reflexa da cláusula de delegação (art. 236 da CRFB), exercida mediante atividades notariais e registrais desjudicializadas, precipuamente de forma preventiva. Portanto, inolvidável a ressignificação deste cânone, adequando-se “de imediato o tormentoso problema do monopólio da jurisdição estatal, que diuturnamente tem demonstrado e comprovado de maneira cabal a sua insuficiência instrumental para solucionar a contento os conflitos”. A jurisdição, gize-se, não é monopolizada pela justiça estatal, embora decorra desta, como predileção legislativa. Destarte, não se pode comungar com noções tacanhas ou antediluvianas, atreladas a um Estado onipotente, porquanto “um mito, que não pode (e talvez não mereça) ser cultivado. Deste mito faz parte a ideia de que a justiça deva ser administrada em via exclusiva pelos seus juízes”. Em pleno século XXI não se pode acriticamente sorver o mantra de que “a atividade, ainda que congregue as características típicas da jurisdição, não possa assim ser considerada apenas em razão de não ser prestada pelo Poder Judiciário”.

[...]

Portanto, entende-se que a jurisdicionalidade possui gênese na estatalidade, de modo direto (= Poder Judiciário) ou indireto (= chancela ou delegação legislativa), outorgando a terceiro “imparcial” e equidistante, investido em garantias institucionais-funcionais, a tutela de situações jurídico-substanciais, de modo adequado e eficiente, mediante um processo devido. O devir que se analisará, assim, propicia a compreensão que, em “sua evolução histórica, assumiram os notários a qualidade de juízes (*iudex chartularius*, *iudex ordinarius*) para a prática de atos de jurisdição voluntária”, inexistindo óbice, máxime o princípio da indelegabilidade-improrrogabilidade do *officium jus dicentis*, porquanto a Constituição de 1988 não repisou a vedação expressa à delegação, contida no art. 36, § 2º da CF/1946. Ao revés, a própria carta republicana expressamente a permite (por exemplo: art. 102, inc. I, alínea “m”). (Favero, 2024, p. 155-157)

Dessas constatações surge ao que Franco (2020) e Dip (2017, 2018a, 2018b, 2022) apropriam como novas formas de intervenção do Judiciário nos demais Poderes Republicanos enquanto exercício da função administrativa pelo Judiciário no contexto autorizado pelo artigo 236 e 103-B, § 4º, incisos I e II (c/ red. dada pelas EC n.º 45/2004) da CRFB/88 em que confere ao CNJ poder normativo em editar regulamentos com *status* de lei em sentido material, o que demonstra que o ativismo judicial no Brasil possui potenciais mais amplos de expressão do que a identificada pela doutrina tradicional do Direito Constitucional, abarcando a esfera da Administração Judiciária.

Isso se deve enquanto exame do ativismo judiciário (gênero) como fenômeno centrífugo (parte de dentro para fora), em processos autopoieticos próprios, revelando no ativismo judicial-administrativo, três cardeais marcas, eis: (1) força normativa primária dos atos normativos do CNJ; (2) abertura semântica do texto constitucional; e (3) aplicação da teoria dos poderes implícitos (Morais; Veloso, 2025a).

2.1.1 Força Normativa Primária dos Atos Normativos da Corregedoria

Em razão do poder regulamentar conferido ao CNJ pela Constituição Republicana de 1988, em razão do advento da EC n.º 45/2004, compete-lhe editar provimentos, resoluções e enunciados administrativos voltados à melhoria das atividades do Poder Judiciário, de seus serviços auxiliares, dos serviços notariais e de registro, bem como dos órgãos correicionais, nos limites de sua competência Kümpel et al., 2022; Rodrigues, 2022; Oliveira; Tartuce, 2023; Gentil et al., 2023).

Essa atuação é expressamente indicada constitucionalmente para abranger aspectos técnico-operativos da atividade extrajudicial de notas e registros públicos, restrita à esfera da regulamentação e fiscalização administrativa, conforme os artigos 103-B, § 4º, inciso I, e 236, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), combinados com o artigo 8º, inciso X, do Regimento Interno do CNJ (RICNJ) (CNJ, 2024).

Importa destacar, entretanto, que esse poder não autoriza o CNJ a assumir competências normativas inerentes às corregedorias dos tribunais,⁴³ tampouco lhe confere um poder regulamentar ilimitado, capaz de extrapolar os limites da legalidade estrita (Dip, 2017;

⁴³ “RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. INSTALAÇÃO. LIMITES DA SERVENTIA. LOCALIZAÇÃO. ATENDIMENTO AOS INTERESSES DOS JURISDICIONADOS. AVALIAÇÃO. COMPETÊNCIA DA CORREGEDORIA LOCAL. REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA. PP 0006937-21.2021.2.00.0000. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE. 1. Recurso administrativo interposto contra decisão que não conheceu de pedido de controle de atos que indeferiram a instalação de serventia extrajudicial em local de interesse da delegatária. 2. A questão controvertida reside unicamente em definir se local escolhido pela recorrente para instalação da serventia extrajudicial é capaz de atender aos jurisdicionados da área da delegação. 3. Não cabe ao Conselho Nacional de Justiça atuar como instância administrativa dos tribunais e revisar a decisão que indeferiu o pedido de delegatária para instalar serventia extrajudicial em local de seu interesse dentro da área da delegação, uma vez que esta matéria ostenta nítido caráter particular e não possui conexão com os interesses gerais do Poder Judiciário. 4. Não é razoável que esta Corte Administrativa defina o local ideal para instalação de uma serventia extrajudicial, matéria que, a toda evidência, é de competência da Corregedoria local. 5. A questão discutida neste PCA não se assemelha ao objeto do PP 0006937- 21.2021.2.00.0000, no qual foi julgado improcedente pedido formulado por delegatária para instalar serventia judicial fora da área da delegação. 6. Recurso improvido.” (CNJ - RA – Recurso Administrativo em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0001458-13.2022.2.00.0000 - Rel. JANE GRANZOTO - 115ª Sessão Virtual - julgado em 18/11/2022 - DJe n. 290/2022, em 22/11/2022, p. 16-19).

Franco, 2020), o que no contexto da presente pesquisa, conforme já examinado, ocasiona substituição da lei por normas judiciais primárias.

Cabe nesta seção examinar a competência normativa conferida ao CNJ, interpretada à luz da teoria dos poderes implícitos e, de forma associada, da abertura semântica do texto constitucional, o que lhe permite adotar medidas necessárias à sua efetividade como órgão administrativo máximo do Judiciário brasileiro, o que, conforme já examinado, entra em potencial tensão com a legalidade estrita e a separação dos poderes (Franco, 2020).

Tal competência, por si só, não implica em autorização ao Judiciário de inovar na ordem jurídica como Parlamento, restringindo-se ao exercício da função regulatória constitucionalmente autorizada ao CNJ, como, por exemplo, ao viabilizar o acesso à Justiça no âmbito do sistema extrajudicial, assegurando economicidade, efetividade, eficácia e eficiência à atividade-meio cartorária.

Ainda assim, é possível identificar certos espaços de normatividade implícita atribuídos ao CNJ, especialmente quando respaldados por instrumento legal autorizativo – sendo, ao que tudo indica, a Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022, colaborativa para maior autonomia do Judiciário, pela via da CN/CNJ, frente ao Legislativo. Tal diploma normativo, aliado à abertura semântica do texto constitucional, acabou por ampliar o horizonte de atribuições da CN/CNJ, no tocante ao campo normativo, ao permitir a edição de atos que vão além do mero suporte tecnológico-administrativo à atividade-fim dos serviços extrajudiciais.

Observa-se, ainda, a existência de atos normativos editados pelo CNJ com pretensão primária, que, mesmo desprovidos de fundamento legal direto para instituir procedimentos inovadores no campo extrajudicial, se legitimam com base na interpretação extensiva do texto constitucional e na teoria dos poderes implícitos. É o que se verifica, por exemplo, na já analisada Res. CNJ n.º 571/2024, que disciplina a lavratura de divórcio, inventário e partilha extrajudicial mesmo nas hipóteses que envolvam menores, inovando significativamente na ordem jurídica, prevendo inclusive a participação do MP.

Entrementes, é equivocada a tese de que todo ato normativo expedido pelo CNJ detém força normativa primária (Pizzol, 2018), embora haja uma tendência crescente, amparada pelo próprio Legislativo (cite-se a Lei n.º 14.382/2022), de fortalecimento da autonomia do Judiciário, pela via da CN/CNJ, o que torna preocupante se não sopesado com balizas limitadoras constitucionais.

Ao bem da verdade, o CNJ, por meio da CN/CNJ, pode emitir normas com finalidade orientadora voltadas à atividade extrajudicial de notas e registros públicos, buscando

proporcionar diretrizes para a qualificação registral correta e melhorar a eficiência na organização do Sistema Registral, o que lhes são ditas como normas eminentemente operativas-técnicas, de reduzida densidade normativa (Dip, 2017; Gentil et. al, 2023).

Essas normas buscam aprimorar a prática registral e garantir a efetividade e a precisão nos serviços prestados pelo Sistema Judiciário, em consonância com as atribuições e limites constitucionais do CNJ, não podendo, segundo a presente pesquisa, serem classificadas como normas judiciais primárias.

Cite-se alguns exemplos de atos normativos judiciais desprovidos de natureza de norma primária, que instruem verdadeiros regulamentos, onde encontram pilares autorizativos diretamente das leis, como o caso do Prov. CNJ n.º 188/2024 em que institui a CNIB 2.0, sistema voltado à melhoria do cadastramento e cancelamento de ordens de indisponibilidade de bens. Embora não trate diretamente da qualificação registral, contribui para a organização e eficiência do sistema registral, ao prever o funcionamento da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB) 2.0.

Outro caso de ato normativo judicial puramente regulamentar é do Prov. CNJ n.º 89/2019, com as alterações mais recentes dadas pelo Prov. CNJ n.º 143/2023, em que regulamenta o Código Nacional de Matrículas (CNM) previsto no artigo 235-A da Lei n.º 6.015/1973, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), previsto no artigo 76 da Lei n.º 13.465/2017, e o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC) e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico (ONR).

Estas conclusões decorrem do fato do CNJ, no tocante a previsão dada no artigo 236, § 1º, da CRFB/88, possuir poder normativo ao Sistema Registral brasileiro, podendo editar normas judiciais de instância infralegal que orientem procedimentos administrativos das serventias extrajudiciais, não vindo a prever direitos e deveres, penalidades e sanções além do autorizado no âmbito constitucional e legal (Dip, 2017). Logo, o CNJ tem competência para editar normas com o objetivo de orientar e aprimorar as atividades do Judiciário e de seus serviços auxiliares, abrangendo os serviços notariais e de registro, bem como outros órgãos sujeitos à sua correição (Pizzol, 2018).

Esses atos normativos demonstram a atribuição de poder normativo ao CNJ, embora não existam quaisquer dispositivos que expressamente venham a arguir condição de normatividade primária a tais atos administrativos, conforme previsto no artigo 8º, inciso X, do RICNJ (CNJ, 2024).

Ressalta-se que, o RICNJ reconhece função normativa geral acerca das respostas às consultas aprovadas pela maioria absoluta do Plenário do CNJ, quando aborda acerca de dúvidas sobre dispositivos legais e regulamentares enquanto temática da competência (artigo 89, § 2º, do RICNJ). Curiosamente, a consulta a ser respondida monocraticamente igualmente possui força normativa (artigo 90 do RICNJ) (CNJ, 2024).

Destaca-se que somente pela maioria absoluta dos membros do Plenário do CNJ podem ser editados atos normativos, sendo comum a emissão de resoluções, instruções, enunciados administrativos e recomendações (artigo 102, *caput*, do RICNJ). No entanto, infere-se que o RICNJ estabelece que a força normativa atribuída às recomendações e decisões do CNJ é de natureza secundária, isto é, precisa de um grau de legalidade validando-a como norma jurídica (CNJ, 2024).

Assim, o reconhecimento dado à força normativa primária conferida a certos atos normativos do CNJ é resultado da praxe administrativa, associada à leitura da jurisprudência administrativa deste órgão e da extraída dos tribunais superiores, tendo como principal *leading case* o julgamento dado na ação declaratório de constitucionalidade (ADC) n.º 12, julgada em 20 de agosto 2008 pelo Plenário do STF, com a relatoria do ministro Carlos Ayres Britto.

Entrementes, no campo tanto da jurisprudência administrativa como na judicial há clara orientação no sentido de conferir aos provimentos e demais atos expedidos pelo CNJ força normativa primária. A título exemplificativo, cita-se mais recentes decisões administrativas dadas nas Consultas CNJ n.ºs 0005598-27.2021.2.00.0000 (7ª Sessão Virtual, de 19 de maio de 2023) e 0002272-25.2022.2.00.0000 (12ª Sessão Ordinária, de 22 de agosto de 2023), que para relatora Salise Sanchotene: “[...] *as resoluções do CNJ possuem status de ato normativo primário. Tal como ocorre com as leis em geral, para revogar uma resolução é necessário novo ato normativo que expressamente a revogue ou com ela seja incompatível [...]*.” (CNJ, 2023, p. 3).

Como já mencionado, o principal precedente jurisprudencial que reconheceu força normativa primária a determinados atos do CNJ decorre do entendimento firmado pelo STF no julgamento da ADC n.º 12. Embora amplamente reconhecida no campo do Direito Constitucional – e também do Direito Administrativo – como uma decisão paradigmática no enfrentamento ao nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, tal decisão não pode ser desconsiderada enquanto marco relevante na consolidação da possibilidade de o Judiciário, por meio do CNJ, editar atos normativos com caráter primário.

Além disso, o julgamento da ADC n.º 12 contribuiu para o adensamento do conceito aqui ventilado de ativismo judicial-administrativo, ao apresentar uma proposta explicativa dos limites e a legitimidade da atuação normativa do CNJ enquanto exercício do poder regulamentador. Sobre o tema, o próprio Supremo afirmou:

EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18.10.05, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO NORMATIVO QUE "DISCIPLINA O EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES POR PARENTES, CÔNJUGES E COMPANHEIROS DE MAGISTRADOS E DE SERVIDORES INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Os condicionamentos impostos pela Resolução nº 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. 2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo "direção" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça. (ADC 12, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 20-08-2008, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-01 PP-00001 RTJ VOL-00215-01 PP-00011 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 133-149)

Na ocasião, o STF declarou a constitucionalidade da Res. CNJ n.º 07, de 18 de outubro de 2005,⁴⁴ que proibiu a prática de nepotismo no Judiciário, de modo em que essa decisão foi consolidada com a edição da súmula vinculante n.º 13⁴⁵, estendendo a proibição aos demais

⁴⁴ “Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.” (CNJ, 2005, n.p.).

⁴⁵ “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.” (STF, 2008, n.p.)

Poderes da República, reforçando a competência do CNJ para expedir normas com eficácia primária.

Mas, foi no exame do voto do ex-ministro do STF Carlos Ayres Britto que destacou na Res. CNJ n.º 7/2005 possuir caráter normativo geral, aplicando-se a todos os tribunais e padronizando normas proibitivas contra o nepotismo, além de enfatizar que a referida resolução deve ser interpretada como um instrumento de concretização dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, previstos no artigo 37 da CRFB/88. Além do mais, a eficácia normativa primária segundo o ex-ministro dada à Res. CNJ n.º 7/2005 transcende o âmbito do Judiciário, servindo como base interpretativa para estender a vedação do nepotismo aos demais Poderes da República (STF, 2008).

Consequentemente, segundo o relator, a Res. CNJ n.º 07/2005 possui caráter abstrato e atua como modelo normativo para as Administrações Públicas dos Poderes Republicanos, sendo dotada de vigência indeterminada e situando-se em igual patamar ao das leis quanto aos seus efeitos materiais. Dessa forma, ao qualificar a referida resolução como ato normativo primário, o relator destacou a coexistência de duas vontades normativas: uma primária, atribuída às leis, e outra derivada, dependente das leis e limitada em relação a elas (STF, 2008).

Na ADC n.º 12, o relator argumentou que a vontade normativa primária não depende da forma de lei, sendo sua validade extraída diretamente da CRFB/88, sem necessidade de intermediação por outra instância jurídica. Já a vontade normativa derivada busca sua validade em normas intermediárias previamente estabelecidas, como os decretos em relação às leis. Assim, para o relator, a vontade normativa derivada não possui a mesma força normativa das normas primárias e não pode inovar no ordenamento jurídico sem incorrer em inconstitucionalidade (STF, 2008).

Dessa análise, evidencia-se que diversos atos normativos expedidos pelo CNJ possuem natureza similar às leis, reforçando a tese neoconstitucional da validade prática do ativismo judicial-administrativo. Tal olhar reflete a dinâmica de um sistema jurídico autopoietico, conforme a teoria de Teubner (1989), enquanto refinamento da proposta de Luhmann (2016), caracterizado pela capacidade de autorreprodução e ajuste contínuo por meio de operações autorreferenciais e recursivas.

Essa característica permite compreender o Judiciário brasileiro, que preserva linguagens, praxes e demais símbolos que fortalecem sua dinâmica autorreferencial e fechada, embora comunicativa com o meio envolvente, de modo a conceber não apenas decisões judiciais ativistas, autoriza o CNJ, via a CN/CNJ, expedir normas judiciais em igualdade

material com a lei, enquanto capa infralegal, refletindo produto da experiência judicial e de sua pragmática, que se autocorrige ao identificar falhas internas, em clara referência à leitura sociológica Luhmann-Teubner.

Consequência, tais práticas ditas ativistas judiciais-administrativa simplesmente fortalecem a autonomia de juízes e tribunais e garantem a expansibilidade do Judiciário em fronteiras jamais imagináveis ao tempo da Constituinte de 1987-1988, embora a pesquisa reconheça que se entrelaça em resposta a pressões sociais e instituições republicanas, ao mesmo tempo que assegura sua estabilidade por meio de seus próprios códigos e procedimentos (Morais; Veloso, 2025a).

Nesse contexto, o Estado-juiz, por meio do CNJ, fortalece-se ao exercer suas competências expressa e implicitamente deduzidas do texto constitucional – diante da abertura semântica em coexistência com os poderes implícitos – produzindo ciclicamente para si mesmo decisões judiciais e administrativas que reforçam sua posição de autonomia perante os demais Poderes Republicanos, cuja fonte substancial desses processos é dada na leitura dos artigos 103-B, § 4º, incisos I e II (c/ red. dada pela EC n.º 45/2004), e 236, § 1º, ambos da CRFB/88.

Como analisado anteriormente, tais normas indicam uma substituição parcial da lei por um novo estágio de legalidade, alinhado à concepção de *legislatività dell'organizzazione*, proposta por Zagrebelsky (1992). Esse fenômeno reflete uma postura de ativismo administrativo que resulta em uma maior autonomia ao Judiciário, além de lhe conferir poder normativo autônomo orientado para a atividade extrajudicial de notas e registros, ainda que essa dinâmica não seja a mais naturalmente esperada dentro dos parâmetros tradicionalmente aceitos para a incidência do princípio da legalidade estrita (Morais; Veloso, 2025a).

A presente pesquisa reforça leitura que tal prática ativista administrativa pelo Judiciário simboliza a consolidação de interesses entre os Poderes, ora tencionados ora conciliatórios, o que contribui para a valorização do conceito de Estado Constitucional proposto por Canotilho (2003), entendido como uma qualidade intrínseca dos processos de Estado Democrático e Estado de Direito, em contraponto à perspectiva defendida por Vieira (1994, 2018), que reconhece tensão entre os Poderes Republicanos diante do diálogo constitucionalismo e democracia.

Essa lógica converge com a análise de Ran Hirschl (2004), ao examinar o constitucionalismo contemporâneo em países como África do Sul, Canadá, Israel e Nova Zelândia, identificando um movimento inevitável em direção a um modelo de juristocracia

(*juristocracy*)⁴⁶, em razão de um Judiciário que assume crescente protagonismo na resolução de questões políticas complexas e adversas em razão a uma transferência gradual, mas precedida de concesso institucional, de decisões originalmente políticas para decisões judiciais, ampliando o alcance das Cortes sobre temas tradicionalmente reservados aos demais Poderes Republicanos.

Hirschl (2004) argumenta que esse fenômeno decorre de um processo contínuo e ininterrupto de expansão do Judiciário, aferível para as demais democracias ocidentais, impulsionado pela intensificação da judicialização das políticas públicas, o que redefine os contornos do constitucionalismo contemporâneo.

The expansion of judicial power through constitutionalization and the corresponding acceleration of the judicialization of politics in so many countries over the past few decades may shed light on an aspect of constitutional politics that is often overlooked: the political origins of constitutionalization. Although the adoption of a constitutional catalogue of rights provides the necessary institutional framework for the judicialization of politics, it is certainly not a sufficient condition for generating the high level of judicialized politics we have seen in the four countries studied here. (Hirschl, 2004, p. 211)

Fato que se abarca com notoriedade em razão do advento do SERP, inicialmente pela via da MP n.º 1.085, de 27 de dezembro de 2021, convertida na Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022, dita Lei do SERP, o que demonstra num primeiro momento a convergência democrática entre os Poderes, de modo a conferir maior autonomia ao Judiciário e, inevitavelmente, a potencializar práticas ativistas administrativas, que segundo o artigo 3º, § 4º, da LSERP, o modelo operativo de plataforma digital do SERP atuará em conformidade com as diretrizes dadas pela CN/CNJ.

Isso é reforçado quando o Congresso Nacional conferiu pela Lei n.º 14.382/2022 maior autonomia ao Judiciário, autorizando carga densa de poder sancionador e regulador à CN/CNJ no ambiente do SERP. Dentre as várias disposições desta lei, destaca-se a título didático a contida no artigo 4º, § 2º, onde reza que: “*o descumprimento do disposto neste artigo ensejará a aplicação das penas previstas no art. 32 da Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.*” (Brasil, 2022).

Resgatando as orientações traçadas na teoria dos sistemas sociais de Luhmann (1996, 1998, 2016) e Teubner (1989, 2019), infere-se que o ativismo judicial-administrativo pode ser interpretado como uma expansão da autonomia operacional do Sistema Jurídico, extrapolando

⁴⁶ Por Vieira (2008, 2018), contextualizando ao cenário brasileiro, denomina de supremocracia.

sua função tradicional de resolver conflitos para interferir em outros subsistemas, como o Legislativo e o Executivo gerando uma inflação incomum de atribuições ao Judiciário se estabelecida leitura clássica da separação dos poderes e do princípio da legalidade.

Essa atuação reflete, valendo-se de Luhmann (1998), em uma perturbação da diferenciação funcional⁴⁷, onde o Direito, por meio do Judiciário, assume tarefas que deveriam ser desempenhadas por outros sistemas sociais, enquanto responsivo à complexidade da sociedade moderna. Além do mais, o ativismo judicial-administrativo pode ser entendido como um acoplamento estrutural disfuncional⁴⁸, no qual o sistema jurídico tenta suprir falhas ou omissões de outros subsistemas, como lacunas legislativas ou ausência de políticas públicas, sem que haja uma coordenação adequada.

Com base na perspectiva de Teubner (1989, 2019) sobre a autopoiese, a pesquisa avançou em conceber que o papel dos atos normativos expedidos pelo CNJ podem ser compreendidos como uma manifestação do próprio ativismo judicial-administrativo, no qual o Judiciário, como parte do sistema jurídico, contribui para a autorreferencialidade desse sistema.

Ademais, a força normativa primária desses atos demonstra a capacidade do Judiciário de se adaptar segundo sua interpretação das comunicações com o meio social envolvente, absorvendo demandas externas e decodificando-as à luz de sua linguagem e pragmática, sendo responsivo internamente em seus processos, sem depender de forças externas para a legitimidade de seus atos, o que lhe confere uma peculiar autonomia institucional (Patah, 2023; Morais; Veloso, 2025a).

Assim, os atos normativos do Judiciário, por parte da CN/CNJ, que regulam a atividade extrajudicial de notas e registros públicos, além do conteúdo operativo-técnico, potencializa transcender em densidade normativa para assumirem o patamar de atos primários, lido na pesquisa como normas judiciais primárias, amparado em exaustiva jurisprudência administrativa do CNJ e pelos próprios tribunais superiores, aliada na doutrina de suporte

⁴⁷ Niklas Luhmann (2016) propõe que a sociedade evolui de uma estrutura medieval pouco diferenciada para uma complexa sociedade moderna, com sistemas autopoieticos autorreferenciados, como o Direito. A diferenciação funcional permite a formação de subsistemas sociais (Direito, Economia, Política), autônomos e independentes, mas inter-relacionados por comunicação. Luhmann (2016) distingue a autopoiese do biológico para o social, sendo o sistema social autorreferenciado e em constante movimento autorreprodutivo. Gunther Teubner (1989), por sua vez, sugere uma autonomia gradual no Direito, formando sistemas autopoieticos mais complexos.

⁴⁸ “Decerto, na autopoiese do sistema jurídico, podemos observar distintos acoplamentos estruturais. Os contratos - para trazer um exemplo privilegiado de acoplamento estrutural são operações que possuem a capacidade de estabilizar uma diferença específica mediante a indiferença frente a todo o resto. Este é o benefício formal do contrato, sua relação específica de observação: diferença que a portanto, informação. Não obstante, em um sistema social autopoietico marcado pela complexidade, já não se admite uma contextura única, monolítica, pois vivemos atualmente um quadro de policontexturalidade devido à diferenciação funcional da própria sociedade.” (Barreto, 2016, p. 352)

constitucional, aderindo à previsão da existência de poderes implícitos emergentes do incisos I a II do §4º do artigo 103-B e artigo 236 da CRFB/88 ao lado do inciso XIV do artigo 30 da LSERP.

2.1.2 Abertura Semântica do Texto Constitucional

Examinada a questão da normativa primária conferida a certos atos do CNJ, torna-se necessário analisar a abertura semântica do texto constitucional enquanto expressão de uma nova hermenêutica⁴⁹. Essa abordagem propõe um novo discurso ao texto constitucional, destacando sua força normativa, de modo a extrair dos dispositivos da CRFB/88 a influência ativa e papel fundamental na interpretação (Barcellos, 2005; Moraes; Veloso, 2025a).

Peter Häberle (1997) defende uma hermenêutica constitucional pluralista fundada nas contingências de uma sociedade aberta e plural (*offene Gesellschaft*). Nesse contexto, a Constituição é concebida como o centro de gravidade da sociedade e do próprio Estado, representando um documento vivo que reflete as aspirações coletivas enquanto realidade constitucional (*verfassungswirklichkeit*), o que leva a Häberle argumentar que a interpretação constitucional não deve ser monopolizada pelos juízes, mas sim compartilhada com diversos atores, incluindo a sociedade civil (*zivilgesellschaft*), a opinião pública (*öffentliche meinung*) e outros agentes coletivos.

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” (*zünfmässige Interpreten*) e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade (... *weil Verfassungsinterpretation diese offene Gesellschaft immer von neuem mitkonstituiert und von ihr konstituiert wird*). Os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade. (Häberle, 1997, p. 13)

Esses participantes, denominados por ele de pré-intérpretes (*vorinterpretieren*), desempenham um papel essencial na formação da consciência constitucional

⁴⁹ Prefácio de Luis Roberto Barroso: “O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso no qual se incluem a definição de regras entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética.” (Barcellos, 2005, p. 32).

(*verfassungsbewusstsein*), contribuindo para um processo interpretativo mais democrático e representativo, na medida em que: “[...] *experts* e ‘pessoas interessadas’ da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal. Isto significa que não apenas o processo de formação, mas também o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista” (Häberle, 1997, p. 18), pois: “[...] a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam aqui uma mediação específica entre Estado e sociedade!” (Häberle, 1997, p. 18).

A abertura semântica do texto constitucional comporta inúmeras facetas interpretativas, podendo extrair visões como a fundada no subjetivismo – reprováveis do ponto de vista do Estado Democrático de Direito –, o que torna crucial o conhecimento de limites lógicos-jurídicos para o acesso às normas jurídicas. Das soluções apresentadas visando o estabelecimento de limites constitucionais ao processo racional de acesso à norma jurídica, talvez a que maior ganhou adeptos no Direito Constitucional pátrio é a extraída da visão pós-positivista de Robert Alexy.⁵⁰ Mesmo aqui, não lhe dispensa críticas, como a apresentada por Humberto Ávila (2018) frente a leitura Dworkin-Alexy.⁵¹

Partindo da perspectiva em Alexy (2015), há a distinção entre enunciado normativo (dispositivo) e norma jurídica (princípios e regras), de modo em que, Direito é linguagem, mas

⁵⁰ Inobstante adquirida ampla aceitação na doutrina e nos tribunais, a visão jurídica de Alexy acerca dos direitos fundamentais não significa que deva ser lida como teoria geral ao Direito, embora haja significado à teoria da argumentação jurídica e na controlabilidade das decisões judiciais. O próprio jurista alerta que: “A análise a ser aqui desenvolvida diz respeito a uma teoria jurídica geral dos direitos fundamentais da Constituição alemã. O objeto e a natureza dessa teoria decorrem dos três atributos mencionados: ela é, em primeiro lugar, uma teoria dos direitos fundamentais da Constituição alemã; em segundo lugar, uma teoria jurídica; e, por fim, uma teoria geral” (Alexy, 2015, p. 31). O exame que se propõe é um refinamento visando adequação para a ordem jurídica pátria, jamais uma proposta de aplicação integral. Mesmo cuidado é tomado na presente pesquisa no tocante aos demais teóricos citados na referência, exemplo Ran Hirschl (2004), que por este examinou, no contexto do *Common Law*, Canadá, Nova Zelândia, África do Sul e Israel.

⁵¹ O jurista brasileiro Humberto Ávila (2018) em sua obra “Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos” estabelece duras críticas quanto as teorias amplamente aceitas pela doutrina e jurisprudência pátria de Ronald Dworkin (1931-2013) e de Robert Alexy acerca da distinção entre regras (para Alexy, assumem qualidade de “mandamentos definitivos”) e princípios (este em Alexy são mandamentos de otimização), especialmente no tocante a ideia de que regras, quando aplicáveis, devem ser implementadas automaticamente, sem considerar as circunstâncias do caso. Para Ávila (2018) em certas situações as regras podem ser aplicadas por analogia ou não serem seguidas caso razões superiores estejam em jogo, rejeitando, assim, a teoria do “tudo ou nada” proposta por Dworkin e refinada por Alexy, cite-se a sua proposta da ponderação de interesses nas regras para garantir decisões mais justas e contextualizadas num quadrante distinto da subsunção pensada por Dworkin-Alexy. Sobre os princípios, Ávila (2018) aponta que eles indicam ideais sem obrigar diretamente uma ação específica, pois entende que regras podem ser distinguidas enquanto grau de normatividade. Sequencialmente, Ávila (2018) estabelece críticas enquanto o uso excessivo e indiscriminado da noção de “princípios” que para o jurista pode comprometer a segurança jurídica ao confundi-los com axiomas ou regras imutáveis. Por fim, Ávila (2018) adverte que ainda predomina o risco de excessiva subjetividade ao se aplicar princípios num contexto Dworkin-Alexy, sob o argumentando de que a ponderação deve ser bem fundamentada para garantir objetividade e justiça na aplicação normativa.

não qualquer linguagem, sendo-o uma linguagem performativa destinada a determinar condutas das pessoas.

Consequentemente, todo enunciado normativo é um enunciado jurídico, e os intérpretes do Direito, em destaque aqui o juiz e os tribunais, ao estabelecerem processo racional via exegese de acesso e aplicação da norma jurídica devem se valer das expressões, também chamadas de modais, modalidades ou funtores deônticos, que para Alexy são: (a) proibido, (b) permitido e (c) devem,⁵² pois: “[...] *a lógica deôntica é a lógica dos conceitos e dos enunciados deônticos.*” (Alexy, 2015, p. 204).

Além do mais: “[...] *os conceitos deônticos básicos são os conceitos de dever, de proibição e de permissão. Enunciados deônticos são enunciados construídos com o auxílio desses conceitos*” (Alexy, 2015, p. 204).⁵³ Para tanto, o espaço ocupado pelas normas jurídicas se dá numa dicotomia fechada entre (1) princípios (mandamentos de otimização) e (2) regras (mandamentos definitivos).

Para Alexy (2015), os: “[...] *princípios exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse sentido, eles não contêm um mandamento definitivo, mas apenas prima facie [...]*” (Alexy, 2015, p. 103-104) e as regras: “[...] *exigem que seja feito exatamente aquilo que elas ordenam, elas têm uma determinação da extensão de seu conteúdo no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas [...]*” (Alexy, 2015, p. 104).⁵⁴

Diante desse cenário, o neoconstitucionalismo atribuiu ao juiz uma maior liberdade criativa em relação ao rigor da legalidade estrita, mas nem por isso subversiva⁵⁵, segundo olhar

⁵² “Toda norma pode ser expressa por um enunciado normativo. Como já foi demonstrado, é possível expressar uma norma de diversas maneiras. Dentre essas diversas formas, é conveniente que uma delas seja distinguida. Essa forma ocorre, por exemplo, quando a norma segundo a qual é proibido extraditar um alemão é expressa por enunciados como (1) ‘nenhum alemão pode ser extraditado’, (1’) ‘é proibido extraditar alemães’ ou (1’’) ‘alemães não podem ser extraditados’. Enunciados como estes são caracterizados pelo uso de expressões deônticas como ‘permitido’, ‘proibido’ e ‘devem’. Por essa razão devem eles ser chamados de ‘enunciados deônticos’.” (Alexy, 2015, p. 56)

⁵³ Para Alexy o enunciado normativo é texto contributo da redação constitucional enquanto sua feição inovadora, mas estática; já a norma é o produto da interpretação emergente da abertura semântica extraída do enunciado linguístico que expressa os seus sentidos performativos nos funtores deônticos, enquanto aplicação da norma jurídica para solução de casos concretos, de modo que um mesmo enunciado normativo pode expressar diversas normas jurídicas (Alexy, 2015, p. 54 e 55).

⁵⁴ Desse modo, para Alexy as normas jurídicas extraem de processos racionais para seu alcance, evitando o subjetivismo, porque juízes ao interpretar o texto constitucional devem buscar uma solução racional para o caso concreto, o que nem por isso deixa ser um processo criativo.

⁵⁵ “EMENTA: Representação de Inconstitucionalidade do paragrafo 3 do artigo 65 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, introduzido pela Lei Complementar n. 54/86. - O princípio da interpretação conforme a constituição (*verfassungskonforme auslegung*) e princípio que se situa no âmbito do controle da constitucionalidade, e não apenas simples regra de interpretação. A aplicação desse princípio sofre, porém, restrições, uma vez que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei em tese, o S.T.F. - em sua função de Corte Constitucional - atua como legislador negativo, mas não tem o poder de agir como legislador positivo, para criar norma jurídica diversa da

que: “[...] *parte do conhecimento estabelecido que não é papel do Judiciário criar o direito, mas aplicar o direito em vigor.*” (Barroso, 2018, p. 2184). Fazendo resgate a base epistemológica do constitucionalismo estadunidense, o jurista Rui Barbosa Oliveria (1913), citando Lawrence Lowell (1856-1943), argumenta que:

The power lodged with the courts appears to be one of the most stable features of our government; and in fact we are so accustomed to see judicial decisions readily accepted and implicitly obeyed, that we cannot help attributing to them a mysterious intrinsic force. We are naturally in the habit of ascribing to the courts a sort of supernatural power to regulate the affairs of men and to restrain the excesses and curb the passions of the people. (Oliveira, 1913, p. 253, *apud* Lowell, 1889, p. 127)

No entanto, a abertura semântica do texto constitucional decorre de sua própria estrutura: “[...] *aberta ao pensamento em diferentes tempos e espaços da sociedade, pela rigidez constitucional, pois há limites a essa abertura semântica, fincados na estabilidade da ordem constitucional, pautados pela segurança jurídica.*” (Magaroto Cayres; Marques; Leão Junior, 2021, p. 578).

Assim, mesmo quando o juiz extrai significados de uma mesma estrutura linguística, permanece vinculado à força normativa da Constituição e ao princípio da legalidade, de modo que seu esforço criativo deve estar em conformidade imperativa com a própria ordem jurídica que busca preservar (Morais; Veloso, 2025a).

instituída pelo Poder Legislativo. Por isso, se a única interpretação possível para compatibilizar a norma com a constituição contrariar o sentido inequívoco que o poder legislativo lhe pretendeu dar, não se pode aplicar o princípio da interpretação conforme a constituição, que implicaria, em verdade, criação de norma jurídica, o que é privativo do legislador positivo. - Em face da natureza e das restrições da interpretação conforme a constituição, tem-se que, ainda quando ela seja aplicável, e dentro do âmbito da representação de inconstitucionalidade, não havendo que converter-se, para isso, essa representação em representação de interpretação, por serem instrumentos que tem finalidade diversa, procedimento diferente e eficácia distinta. - No caso, não se pode aplicar a interpretação conforme a constituição por não se coadunar essa com a finalidade inequivocamente colimada pelo legislador, expressa literalmente no dispositivo em causa, e que dele ressalta pelos elementos da interpretação lógica. - O parágrafo 3 do artigo 65 da Lei Complementar n. 35/79, acrescentado pela Lei Complementar n. 54, de 22.12.86, e inconstitucional, quer na esfera federal, quer na estadual. Violação dos artigos 57, II, 65 e 13, III e IV, bem como seu parágrafo 1, da Carta Magna. Representação que se julga procedente, para se declarar a inconstitucionalidade do parágrafo 3 do artigo 65 da Lei Complementar n. 35/79, introduzido pela Lei Complementar n. 54, de 22.12.86.” (Rp 1417, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 09-12-1987, DJ 15-04-1988 PP-08397 EMENT VOL-01497-01 PP-00072). “EMENTA: MILITAR DA RESERVA E REFORMADO. ADICIONAL DE INATIVIDADE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À PERCEPÇÃO NA FORMA PREVISTA NO DECRETO-LEI Nº 728/69 E NA LEI Nº 5.787/72, COM AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELOS DECRETOS-LEI NºS 1.824/80 E 1.901/81. APLICÁVEL, À ESPÉCIE, O DISPOSTO NA LEI Nº 8.237 E SEU NOVO CRITÉRIO DE CÁLCULO. 1. O Estado não firma contrato com seus servidores, mas estabelece, unilateralmente, regime estatutário, sendo-lhe lícito, a qualquer tempo, alterar as condições de serviço e pagamento, desde que o faça por lei e sem discriminações pessoais. 2. A tese de suporte ao pedido não é nova no âmbito desta Corte, que insistentemente tem entendido não caracterizar violação ao direito adquirido, quando lei superveniente cria situação diferente de remuneração, sobretudo no cálculo de adicionais. 3. Impossibilidade de o Poder Judiciário legislar positivamente, para criar norma votada pelo Poder competente, além de ministrar perversa iniquidade ao estabelecer para os inativos situação remuneratória superior a de seus colegas da ativa. Recurso a que se nega provimento. (RMS 21587, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 19-12-1997, DJ 11-04-1997 PP-12218 EMENT VOL-01864-02 PP-00312).

Esse esforço mental pode ser representado na expansão da jurisdição constitucional (ativismo judicial) e no processo de construção de normas primárias pelo Judiciário (ativismo judicial-administrativo), promovendo e se valendo do de uma nova hermenêutica fundada no neoconstitucionalismo.

Ainda assim, sua lógica impulsiona novos estágios na dogmática jurídica, considerando que: “[...] *a moderna dogmática jurídica já superou a ideia de que as leis possam ter, sempre e sempre, sentido unívoco, produzindo uma única solução adequada para cada caso.*” (Barroso, 2009a, p. 311). Pois, a: “[...] *objetividade possível do Direito reside no conjunto de possibilidades interpretativas que o relato da norma oferece.*” (Barroso, 2001, p. 17).

Isso idealiza uma pretensão de eficácia, à medida que os Estados Constitucionais passam a incorporar em seus textos valores e princípios que garantem à Constituição a força de normas jurídicas (Hesse, 1991). Logo, a Constituição é dotada de consciência, uma vontade própria, que é acessível via processo racional de interpretação a se atingir a norma jurídica que emerge de enunciados/dispositivos constitucionais, de ordem em que a vontade da Constituição: “[...] *baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme.*” (Hesse, 1991, p. 19), em vista que: “[...] *a força que constitui a essência e a eficácia da Constituição reside na natureza das coisas, impulsionando-a, conduzindo-a e transformando-se, assim, em força ativa.*” (Hesse, 1991, p. 20).

Conforme já examinado, toda postura ativista do Judiciário, seja no campo da jurisdição constitucional, seja na edição de normas regulamentares, é, por sua natureza e extensão, invasiva em relação aos demais Poderes Republicanos. Isso ocorre porque implica a expansão do espaço de poder do Judiciário, fortalecendo sua autonomia além das fronteiras das funções constitucionais típicas, originalmente idealizadas pela leitura clássica da teoria da separação dos poderes e da legalidade estrita. No entanto, diante da presença de poderes implícitos e da abertura semântica do texto constitucional, essa expansão torna-se uma realidade, podendo ser interpretada como uma consequência natural do neoconstitucionalismo.

2.1.3 Teoria dos Poderes Implícitos

No contexto do ativismo judicial-administrativo, a Constituição permite ao Judiciário brasileiro desempenhar atribuições que, embora não expressamente previstas em seu texto, podem ser logicamente presumidas como existentes e indispensáveis à concretização das

competências constitucionalmente expressas. Os poderes implícitos abarcam não somente a dinâmica jurisdicional⁵⁶, como tradicionalmente entendida, mas também repercutem no campo da atividade administrativa do Judiciário, especialmente no tocante ao poder regulamentador das corregedorias (Franco, 2020).

Conforme leciona Silva (2014), essa abordagem está alinhada à teoria (ou doutrina) dos poderes implícitos, que admite a derivação de competências não explicitadas na redação constitucional, mas essencialmente inferidas a partir do exercício das funções atribuídas ao Judiciário. Nesse sentido, Oliveira (1913), ao apresentar argumentos baseados no fenômeno do constitucionalismo norte-americano de sua época, aponta que as Constituições preveem, implicitamente, competências necessárias à execução eficaz das atividades do Judiciário.

Assim, a Constituição Republicana de 1988 possibilita ao Judiciário expandir seu campo de atuação além das competências explicitamente previstas – especialmente na dinâmica entre os Poderes da República –, autorizando ao operador interprete da norma jurídica extrair de dispositivos constitucionais como os artigos 103-B, §4º (com a redação dada pela EC n.º 45/2004) e 236, não apenas as competências expressamente indicadas por eles, mas também àquelas realizáveis para a sua efetivação.

Sequencialmente, o reconhecimento de poderes implícitos em favor do Judiciário acaba por reforçar a orientação acerca da abertura semântica do texto constitucional, que não só encontra espaço para a ocorrência da mutação constitucional, mas para inferir acerca da força

⁵⁶ É o caso da previsão da reclamação constitucional (Rcl), que nasce inicialmente pelo reconhecimento de poderes implícitos para sua inserção no Direito Posto: “A reclamação constitucional nasceu na jurisprudência do STF com fundamento na teoria dos poderes implícitos. Os poderes implícitos dos tribunais são necessários ao exercício de seus poderes explícitos. Tendo os tribunais o poder explícito de julgar, têm o poder implícito de dar efetividade às próprias decisões e o de defender a própria competência. Para exercer esses poderes implícitos, concebeu-se a reclamação constitucional. Em virtude de tais poderes implícitos, inerentes a qualquer tribunal, deve-se admitir a reclamação constitucional perante os tribunais. A reclamação está prevista no Regimento Interno do STF nos arts. 156 a 162. Com a promulgação da Constituição de 1988, consagrou-se de vez e expressamente a reclamação constitucional, estando prevista para o STF (art. 102, I, I) e para o STJ (art. 105, I, f). Com a inserção no texto constitucional da Ação Declaratória de Constitucionalidade pela EC 3/1993 e, posteriormente, com a Reforma do Judiciário pela EC 45/2004, a reclamação constitucional ganhou ainda mais importância, sendo cabível para impor o cumprimento de decisões proferidas no controle concentrado de constitucionalidade e garantir a aplicação de enunciados da súmula vinculante do STF. A reclamação era regulada pela Lei nº 8.038/1 990. O Código de Processo Civil de 2015 passou a dispor sobre a reclamação. Assim, não havia mais sentido que houvesse disciplina sobre o tema em lei extravagante, que, nesse ponto, foi revogada (art. 1.072, IV, CPC). O art. 988 do CPC reafirma seu cabimento para (a) preservar a competência do tribunal; (b) garantir a autoridade das decisões do tribunal; (c) garantir a observância de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; e, (d) garantir a observância de enunciado de súmula vinculante. Além de reafirmar o seu cabimento em tais hipóteses, o referido art. 988 do CPC, em seu inciso IV, prevê a reclamação para garantir a observância de precedente proferido em incidente de resolução de demandas repetitivas ou em incidente de assunção de competência. E, nos termos de seu § 5º, II, é cabível a reclamação para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos especial ou extraordinário repetitivos, mas só depois de esgotadas as instâncias ordinárias.” (Didier Junior; Cunha, 2016, v. 3, p. 527-528).

normativa primária de certos atos expedidos pelo CNJ, em destaque no tocante aos dirigidos à atividade extrajudicial de notas e de registro público, conferindo-lhes eficácia equiparada às leis e consolidando o papel de órgão regulamentador autônomo à CN/CNJ (Morais; Veloso, 2025a).

Assim, ao se aplicar a teoria dos poderes implícitos – que, cabe ressaltar, não é uma decorrência do neoconstitucionalismo – surgem novas possibilidades para extrair normas jurídicas que atribuem competências normativas ao CNJ, especialmente por parte da CN/CNJ. Essas normas visam garantir a adequada operabilidade técnica da área extrajudicial de notas e registros públicos, oferecendo uma resposta clara ao fenômeno do ativismo judicial-administrativo no Brasil. Como observa Franco (2020), em sua análise sobre o ativismo administrativo e judicial na esfera penal, a exploração das competências implicitamente emergentes do texto constitucional só é possível quando se considera a aplicação da teoria dos poderes implícitos.

Como é amplamente reconhecido, a doutrina dos poderes implícitos antecede o neoconstitucionalismo, sendo uma característica distintiva no Direito Constitucional dos Estados Unidos. Essa doutrina já era abordada pelos federalistas (*federalists*) no *The Federalist Papers* (1961), conforme se observa no Artigo 45 fazendo referência à Constituição dos Estados Unidos, que explora a *necessary and proper clause* contida no final do Artigo 1º, da Seção 8 (United States, 1787).

Para os Federalistas, parte-se do entendimento de que: “[...] *os poderes delegados à União pela Constituição são escassos e limitados, enquanto os poderes dos Estados são vastos e sem restrições* [...]” (Hamilton; Madison; Jay, 2003, p. 288). Em seguida, os Federalistas argumentam que: “[...] *ao se examinar a nova Constituição [1787] com sinceridade e rigor, perceber-se-á que a mudança proposta consiste muito menos na concessão de ‘novos poderes’ à União do que na reafirmação dos ‘poderes originais’*” (Hamilton; Madison; Jay, 2003, p. 288).

Através da *necessary and proper clause* (cláusula dos poderes implícitos), indicada no Artigo 1º, da Seção 8 da Constituição estadunidense, autoriza o Congresso desse país criar leis que sejam necessárias e apropriadas para implementar os poderes expressamente mencionados no texto constitucional, o que acaba por conferir uma maior flexibilidade enquanto função legiferante, se comparado com os outros poderes (Casagrande; Barreira, 2019).

Ademais, a cláusula mencionada confere ao Parlamento estadunidense ampla capacidade de legislar sobre assuntos não explicitamente descritos na Constituição desse país,

mas que são inferidos como necessários para a execução das funções governamentais, possibilitando que o governo federal tenha maior agilidade no fortalecimento de sua autoridade. Hamilton evidenciou essa compreensão no julgamento *McCulloch v. Maryland* (1819), na qual a Suprema Corte validou a criação do Banco Nacional como medida necessária para a execução dos poderes do governo (Lemieux, 2017; Casagrande; Barreira, 2019).

O julgamento *McCulloch v. Maryland* (1819) é considerado um marco fundamental na consolidação da doutrina dos poderes implícitos, sendo também interpretado como um reforço à ideia de supremacia judicial (*judicial supremacy*), especialmente no contexto da prática de *judicial review* no Direito Constitucional dos Estados Unidos. Nesse caso, a Suprema Corte dos EUA afirmou que a interpretação judicial do texto constitucional poderia ampliar os significados dos poderes federais, permitindo a extração de novos sentidos que não estavam explicitamente detalhados na redação da Constituição de 1787 (Lemieux, 2017).

Governing officials routinely act on the basis of constitutional principles announced by the Supreme Court with which they disagree, and Supreme Court constitutional rulings are strongly privileged in subsequent deliberations. Another element of judicial supremacy is the extent to which other actors generally respect judicial interpretations of the Constitution as being authoritative. We cannot reasonably expect judicial opinions to eliminate alternative constitutional meanings entirely. But if judicial supremacy accurately describes American constitutionalism we would at least expect judicial interpretations of the Constitution to enjoy a privileged status among both governing elites and the public. In a regime of judicial supremacy, conflicts over constitutional meaning should be much more intense before judicial rulings are issued than after the fact. To the extent that important political actors or substantial segments of the public remain committed to constitutional understandings inconsistent with those announced by courts, the extent to which a constitutional regime is genuinely characterized by judicial supremacy becomes more dubious. Even those who believe that judicial supremacy has now effectively been entrenched in the United States, for example, generally see Andrew Jackson's refusal to accept the Supreme Court's still-controlling analysis of federal power announced in *McCulloch v. Maryland* in his message announcing the veto of the re-chartering the National Bank as a rejection of judicial supremacy. (Lemieux, 2017, p. 1070-1071)

Ato contínuo, fica claro em Oliveira (1913) que a teoria dos poderes implícitos já era conhecida no cenário dos tribunais brasileiro já no período da Primeira República (1889-1930), sob olhar de que a Constituição possui: “[...] *elementos implícitos, vontades implícitas, disposições implícitas, implícitas restrições*” (Oliveira, 1913, p. 51), não sendo, assim, exauriente sua redação no tocante a definição de todas as competências do Judiciário, de modo

em que: “[...] a Constituição confere um poder expresso para certo fim, há de implicitamente oferecer os meios para atingi-lo, caso não o faça explicitamente.” (Silva, 2014, p. 493).⁵⁷

Assim, no contexto da teoria dos poderes implícitos, com associação à força normativa da Constituição: “[...] a Constituição outorga determinada atividade-fim a um órgão, significa dizer que também concede todos os meios necessários para a realização dessa atividade.” (Fernandes, 2020, p. 1736), onde: “[...] os poderes implícitos dos tribunais são necessários ao exercício de seus poderes explícitos. Tendo os tribunais o poder explícito de julgar, têm o poder implícito de dar efetividade às próprias decisões e o de defender a própria competência.” (Didier Junior; Cunha, 2016, v. 3, p. 527).

Logo, a teoria dos poderes implícitos, alinhada à ideia de “*judicial supremacy*” (Lemieux, 2017), sugere que o Judiciário, ao longo de sua atuação, assume atribuições que não estão necessariamente expressas na Constituição, mas que são inferidas como essenciais para a execução das funções governamentais.

Partindo da interpretação dos artigos 22, incisos I e XXV, 103-B, § 4º, incisos I a III (c/ red. dada pela EC n.º 45/2004) e 236 da CRFB/88, emerge uma hermenêutica que revela poderes implícitos ao Judiciário, por parte do CNJ, no campo do Sistema Extrajudicial de Justiça, lidas como essenciais à efetivação dessas normas constitucionais (Morais; Veloso, 2025a).

Nesse sentido, a Constituição deve ser vista não apenas como um enunciado literal, mas como um ponto de partida para o alcance da norma constitucional, em si, cujos significados podem ser expandidos por meio de uma interpretação que vá além da literalidade do texto, pois a norma constitucional não se resume à redação, permitindo que a interpretação judicial desempenhe um papel central na definição e ampliação do alcance dos poderes do Judiciário dentro do contexto constitucional, tal como defendido pela teoria dos poderes implícitos, aqui examinada (Morais; Veloso, 2025a).

2.2 Pressuposto Histórico: Desburocratização do Poder Judiciário

⁵⁷ Para J. J. Gomes Canotilho a teoria dos poderes implícitos é inconcebível frente a força normativa do texto constitucional: “A força normativa da Constituição é incompatível com a existência de competências não escritas salvo nos casos de a própria Constituição autorizar o legislador a alargar o leque de competências normativo-constitucionalmente especificado. No plano metódico, deve também afastar-se a invocação de ‘poderes implícitos’, de ‘poderes resultantes’ ou de ‘poderes inerentes’ como formas autônomas de competência. É admissível, porém, uma complementação de competências constitucionais através do manejo de instrumentos metódicos de interpretação (sobretudo de interpretação sistemática ou teleológica).” (Canotilho, 2003, p. 549.)

Parte a pesquisa como pressuposto histórico o marco representado pela Constituição Republicana de 1988, ao lado das reformas constitucionais e legais subsequentes em que levaram ao fortalecimento do Judiciário. Esse contexto reflete um movimento histórico de agigantamento de atribuições expressas e implícitas que conferem maior grau de autonomia do Judiciário convergindo na desburocratização do Poder Judiciário, caracterizado esta pela simplificação processual e administrativa e pela articulação institucional entre os Poderes Republicanos no contexto de inovar quanto a novas políticas públicas de acesso à Justiça (Morais; Veloso, 2025a).

Esse esforço culminou no fortalecimento do Sistema Extrajudicial de Justiça, conferindo novas competências a particulares delegatários responsáveis pela gestão operacional e pelos processos de expansão normativa primária em favor do CNJ e corregedorias dos tribunais, cuja legitimidade do controle judiciário sobre as atividades de notas e registros públicos deve respeitar os limites das regras de competência legislativa estabelecidas (Morais; Veloso, 2025a).

A pesquisa reconhece que, salvo exceções restritivas e previstas na reserva legal⁵⁸, o CNJ possui autoridade quanto a criação de normas técnica visando operabilidade para a dinâmica do Sistema Registral e Notarial brasileiro⁵⁹, de modo em que a expansão das competências atribuídas aos tribunais no contexto do poder regulamentador autônomo tem conferido ao Judiciário um papel ativista no âmbito normativo na atividade notarial e registral,⁶⁰ cujas normas passam a ganhar status normativo primário, compartilhando espaço tão igual ao que confere as leis, conforme farta jurisprudência administrativa e judicial (Morais; Veloso, 2025a).

Ressalta-se que o Judiciário não detém competência para atuar como legislador positivo no Sistema Extrajudicial de Justiça, embora possua poder normativo a regular a atividade judiciária (Paulino, 2021; Favero, 2024), o que não afasta possibilidade de agir como regulador autônomo, mesmo que em reduzido espectro de situações em que haja lacunas ou insuficiências de disciplina legal. Esse poder resulta na edição de normas infralegais que se aproximam da *legislatività dell'organizzazione*, conforme o pensamento de Gustavo Zagrebelsky (1992) (Morais; Veloso, 2025a).

A *legislatività dell'organizzazione*, conforme apontado por Zagrebelsky (1992), pode ser entendida como a “legislação da organização”, particularmente no contexto da legislação

⁵⁸ Artigos 5º, inciso XXXV e 22, inciso I e 24, inciso XI, da CRFB/88.

⁵⁹ Cite-se o artigo 30, inciso XIV, da Lei nº 8.935/1994 c/ red. dada pela Lei nº 14.382/2022;

⁶⁰ Artigos 236, 103-B, § 4º, incisos I e III, da CRFB/88 c/ red. dada pela EC nº 45/2004.

concreta da organização administrativa, de modo a se aproximar da ideia conferida por Dip (CNJ, 2014) de “norma da Administração”, segundo a qual confere à Administração Pública a capacidade de criar e aplicar regras internas com base em necessidades operacionais, como eficiência e funcionalidade (Morais; Veloso, 2025a).

Essas normas da Administração refletem uma lógica autônoma e autorreferencial, podendo ultrapassar os limites da normatividade externa ao refletir posição ativista do Judiciário no campo do Sistema Extrajudicial de Justiça, servindo tanto como norma técnica que visa operabilidade na atmosfera notarial e registral, como norma materialmente legal, alcançando posição de norma primária. Esse fenômeno é resultado na erosão da visão tradicional a que se é conferida ao princípio da legalidade (Zagrebelsky, 1992; Moraes; Veloso, 2025a).

Assim, o Judiciário pode regulamentar novas formas de acesso à Justiça, respeitando a reserva legal no âmbito da competência legislativa, respaldando-se pela abertura interpretativa do texto constitucional e por delimitações normativas específicas, jamais podendo contorcer esforços no sentido de restringir o alcance do acesso à Justiça, embora fomentando possibilidades ampliativas,⁶¹ visando promover elementos racionais de contenção judicial, sendo essencial para evitar excessos e garantir que a atuação do Judiciário se mantenha dentro dos limites de suas funções constitucionais.

A presente seção propõe investigar o pressuposto histórico do ativismo judicial-administrativo: a desburocratização do Judiciário como proposta de ampliação do acesso à Justiça pela via do Sistema Extrajudicial de Justiça. Para tanto, parte-se do reconhecimento de que essa trajetória reflete uma evolução do constitucionalismo brasileiro desde 1988, com o objetivo de reduzir a dependência dos processos tradicionais de tutela jurisdicional clássica, geralmente baseados em litígios formais (Morais; Veloso, 2025a).

Como resultado, observa-se iniciativas do Congresso e do Executivo visando conferir notória autonomia ao Judiciário, a fim de promover um acesso à Justiça fundamentado na desburocratização dos mecanismos nativos de tutela jurisdicional, com foco na economicidade, efetividade, eficácia e eficiência no sistema de Justiça. Esse movimento é um claro contraponto à postura cultural acadêmica do acesso à Justiça, centrado na via da tutela judicial e em partes processuais em franco litígio (Morais; Veloso, 2025a).

⁶¹ RE 1018911: “Pelo contrário, interpretação sistemática do artigo 203, inciso V, com o artigo 5º, caput, da CF, conduz à conclusão de que cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no país gozam dos direitos fundamentais em condições de relativa igualdade. Portanto, a norma infralegal que restringiu o respectivo acesso apenas aos brasileiros (Decreto n. 6.214/2007) violou a CF, a Lei n.º 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) e a Lei n.º 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro).”.

Diante do constitucionalismo de 1988 o Judiciário brasileiro assumiu uma série de responsabilidades constitucionalmente bem definidas (Vieira, 1994, 2018), tornando-se um protagonista proeminente frente os demais Poderes Republicanos no tocante ao acesso à Justiça e à resolução de demandas marcadas pelo signo do litígio, conferindo-lhe a defesa da integridade do Sistema de Justiça brasileiro (Pereira Júnior, 2010).

É indiscutível que a CRFB/88 inovou ao superar o legalismo estrito próprio do positivismo normativo, autorizando maior poder criativo ao Judiciário, possibilitando a juízes e tribunais, diante da abertura semântica do texto constitucional, extrair novos significados das disposições/enunciados da Constituição, sem que com isso configure postura de legislador positivo, principalmente fomentada por uma postura demandista da sociedade (Flores, 2022). Conforme observou o ministro do STF e jurista Gilmar Ferreira Mendes: “[...] *talvez estejamos na liderança da judicialização das questões, mas este dado não é positivo, porque uma sociedade não se funda no processo de judicialização*” (CJF, 2013).

Com o advento da CRFB/88 acabou por resultar no aumento de ações judiciais fundamentadas em uma “*cultura demandista*” (Flores, 2022, p. 27), gerando o enfraquecimento na efetivação de direitos constitucionalmente declarados constitucionalmente. Como consequência, a comunidade internacional e as próprias instituições republicanas brasileiras denunciaram a incapacidade do Poder Judiciário, diante de sua burocracia, em ser responsivo de forma enérgica quanto à concretização de sua função jurisdicional típica (Flores, 2022).

Em Pereira Júnior (2010) fazendo resgate epistemológico do pensamento do sociólogo Max Weber (1864-1920) traz o entendimento de que a Administração burocrática do Poder Judiciário pátrio foi concebida segundo a Constituição Republicana de 1988 para se modernizar em comparação aos modelos anteriores de constitucionalismo brasileiro, sendo estabelecido como um órgão especializado de índole burocrática, conforme o: “[...] *esquema legal-impessoal weberiano, com especificação científica, como forma mais avançada de consecução dos objetivos sociais da organização [...]*” (Pereira Júnior, 2010, p. 155).

Tal interpretação em Weber entrelaça-se com o sentido de que o progresso da burocratização na atividade estatal expressa: “[...] *um fenômeno paralelo da democracia [...]*” (Weber, 1979, p. 261).⁶² Em outras palavras:

⁶² Logo, a burocracia enquanto expressão de organização racional e especializada da atividade administrativa estatal, desperta o sentido da eficiência, previsibilidade e impessoalidade na consecução de seus fins institucionais, desempenhando um papel crucial na forma racional de organização administrativa do Estado em prol da sociedade civil, permitindo a dinâmica da máquina estatal ser executada de forma equitativa e justa, de modo em que modelos de organização burocrática que não levem em consideração tais fatores são inconcebíveis no contexto de um Estado Constitucional.

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de “igualdade perante a lei” no sentido pessoal e funcional — e, daí, do horror ao “privilégio”, e a rejeição ao tratamento dos casos “individualmente”. Essa regularidade também decorre de condições sociais preliminares da origem das burocracias. (Weber, 1979, p. 260)

Segundo Pereira Júnior (2010) o Judiciário brasileiro denota a presença de competências legais bem definidas, como típico órgão de organização administrativa estruturada de forma burocrática, fluindo sua dinâmica por meio de prévio pacto legislativo, visando em suma ser uma: “[...] *organização impessoal e especializada que deveria fornecer à sociedade a aplicação do direito de forma imparcial* [...]” (Pereira Júnior, 2010, p. 155).

O Poder Judiciário nacional de hoje está experimentando uma contínua revisão de sua organização burocrática enquanto atividade administrativa judiciária, tomada como marco principal o próprio advento da CRFB/88 e, sequencialmente em destaque, a EC n.º 45/2004, levando em consideração a institucionalização da dinâmica administrativa fundada na desburocratização, o que resulta na inserção de novas Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC), com uso da inteligência artificial.

Significa dizer que o Poder Judiciário, nos últimos tempos, passou a considerar os processos de reestruturação e reformas da Administração Judiciária⁶³ com o objetivo de promover seus fins institucionais e maximizar o acesso à Justiça. Isso fomenta a prestação célere do serviço público judiciário e extrajudiciário, sem que haja o desvio de seus fins constitucionalmente estabelecidos.

Portanto, o que se convencionou denominar de desburocratização leva em consideração a extinção da burocracia injustificada (Beltrão, 1981). Nesta não apenas ignora a prestação do serviço público enquanto expressão racional e organizada da atividade administrativa do Judiciário, mas também dos valores fundamentais de um Estado Republicano sob um regime político democrático participativo, pois o que está sendo argumentado é que a desburocratização da Administração Judiciária, bem como a Administração de todas as esferas

⁶³ Advertem Antônio César Bochenek, José Mouraz Lopes, José Igreja Matos, Luiz Azevedo Mendes, Nuno Coelho e Vladimir Passos de Freitas (2018), que o conceito de administração judiciária envolvem três sentidos definidos: (1) a função estatal de declarar o direito e aplicar normas para resolver conflitos, o que se refere à aplicação da justiça; (2) o complexo orgânico responsável por essa função; e (3) a estrutura administrativa que apoia os órgãos judiciais para o desenvolvimento eficaz da função jurisdicional (p. 19). Contudo, o sentido aqui empregado é de estrutura administrativa do Judiciário, logo “3”, ocasião como nota de distinção será empregada em letras iniciais maiúsculas (Administração Judiciária), observando a tradição do Direito Administrativo a referir à Administração Pública.

do Poder do Estado, envolve a supressão de: “[...] excessos e distorções, e não a subversão dos princípios de organização e racionalidade [...]” (Beltrão, 1981, p. 93).

Desburocratizar é, na melhor assertiva da acepção da palavra, uma racionalização da atividade administrativa que leva em consideração critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço público, sem ignorar o imperativo da lei, da impessoalidade e da moralidade, dentro de um contexto de organização racional da Administração Estatal.

Diante da onda da desburocratização do Poder Judiciário em que marcou boa parte da década de 90, e os anos que se sucederam no Brasil, resultou-se em pactos republicanos ainda dentro do modelo de Ordem Constitucional brasileira em vigor para atingir propósitos de modernizar a Administração Judiciária. Tais pactos não estão ao nível de um novo contrato social de ordem estruturante do Estado segundo a fórmula de Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836) através do exercício do Poder Constituinte Originário⁶⁴, mas visando dar pragmatismo às propostas de políticas públicas no âmbito do serviço judiciário e extrajudiciário brasileiro, se valendo dos princípios, regras e diretrizes já traçadas no texto constitucional.

As propostas de reforma do Poder Judiciário no Brasil nasceram primeiro num contexto embrionário internacional sob vocação neoliberal e de visão reformista para toda a América Latina e Caribe, promovida pelo World Bank Group⁶⁵ (Rampin, 2018). E, num segundo momento, surgiram de iniciativas internas levadas à série pelos Poderes Estatais, resultando em uma série de documentos e diplomas (Rampin, 2018), a destacar para a presente pesquisa a EC n.º 45/2004 e os dois primeiros pactos republicanos que delinearam a implementação de políticas públicas aos serviços judiciários e extrajudiciários.

Partindo dessa perspectiva, são precedentes ao atual modelo de desburocratização examinada à luz das novas TIC no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, em especial no tocante ao ambiente do SERP: (1) a Nota Técnica n.º 280 de 1995, do Banco Mundial; (2) a Nota

⁶⁴ “Conhecida é a lição da doutrina clássica desenvolvida com base no ensinamento de Sieyès. A Constituição é obra de um Poder proveniente diretamente do povo, anterior e diverso dos Poderes que são instituídos pela Lei Magna e atuam segundo o que esta preceitua. É ele o Poder Constituinte propriamente dito. Três caracteres marcam a atuação deste Poder. Em primeiro lugar, a inicialidade, pois é ele que origina o ordenamento jurídico, estabelecendo a Constituição que é a sua base. Por isso, o Poder Constituinte é frequentemente caracterizado de originário. Em segundo, a ilimitação. Dando origem ao ordenamento jurídico não é ele limitado pelo direito. Assim, pode dispor substantivamente como houver por bem. É ilimitado quanto ao direito positivo – entenda-se bem. Sieyès o considerava limitado pelo direito natural, por exemplo. Tal ilimitação é vista como decorrência da soberania, por isso não raro traço em exame é expresso como a soberania do Poder Constituinte. O terceiro é o incondicionamento. Não está ele preso a fórmula de expressão preestabelecida. Sem dúvida, a assembleia constituinte é o modelo recomendável; entretanto, de muitos outros modos pode o Poder Constituinte manifestar-se.” (Ferreira Filho, 2014, Capítulo IV, n.p.).

⁶⁵ Vide: <https://www.worldbank.org/ext/en/home>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Técnica n.º 319 de 1996, do Banco Mundial; (3) a EC n.º 45, de 30 de dezembro de 2004;⁶⁶ (4) o I Pacto Republicano de 15 de dezembro de 2004 (Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano)⁶⁷; e (5) o II Pacto Republicano de 13 de abril de 2009 (II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo)⁶⁸ (Rampin, 2018, p. 291-293).⁶⁹

Ao lado das iniciativas supra indicadas ocorreram variáveis políticas de governos visando a modernização do Poder Judiciário, em destaque os planos plurianuais do período de 2012 a 2015 que tiveram como objetivo tornar mais efetivo e democrático o sistema de Justiça brasileiro, mediante a garantia do acesso a todos via integração e aprimoramento das instituições bem como na implementação de políticas públicas dirigidas na prevenção e resolução de conflitos (Rampin, 2018, p. 192).⁷⁰

2.2.1 Notas Técnicas do World Bank Group

A Nota Técnica (NT) n.º 280/1995, do Banco Mundial, apresentou a visão neoliberal de Washington para o Sistema de Justiça esperado para a América Latina e Caribe. Ela sugere que os países dessas regiões adotem políticas voltadas ao fomento econômico, comercial e de investimento (Rampin, 2018).

⁶⁶ Segundo a Exposição de Motivos n.º 204, de 15 de dezembro de 2004: “1. IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA CONSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO. Em virtude da ação concertada entre os três Poderes, foi promulgada a EC no 45/2004. Subsequentemente, todas as providências serão adotadas para a implementação das mudanças aprovadas até o final do 1º semestre de 2005. Merecem destaque, nesse contexto, a instalação do Conselho Nacional de Justiça e a deflagração dos trabalhos da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional, destinada a aprovar medidas legislativas que tornem mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional.” (Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=288>. Acesso em 10 mar. 2024).

⁶⁷ Após a promulgação da EC n.º 45, foi celebrado o I Pacto Republicano, firmado entre os Chefes dos três Poderes, na época Luiz Inácio Lula da Silva (presidente da República Federativa do Brasil) Nelson Jobim (presidente do Supremo Tribunal Federal), José Sarney (presidente do Senado Federal) e João Paulo Cunha Presidente da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=288>. Acesso em 10 mar. 2024.

⁶⁸ Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=26/05/2009>. Acesso em: 10 mar. 2024.

⁶⁹ Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=26/05/2009>. Acesso em 10 mar. 2024.

⁷⁰ “A experiência brasileira de reforma da justiça não aconteceu unicamente com participação de atores nacionais. Uma análise inicial de documentos referentes à área revela que o processo se deu com atuação direta e indireta de organismos internacionais. Na primeira forma, encontramos a atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ao desenvolver Projetos de Cooperação Técnica Internacional em parceria com órgãos do Estado brasileiro com foco no tema. Uma ocorrência deste tipo de ação é o BRA/12/013 sobre — Fortalecimento do Acesso à Justiça no Brasil, executado pela SRJ/MJ. Esse projeto viabilizou o desenvolvimento de ações diretas na área da justiça no Brasil e insere o PNUD como um dos atores partícipes do campo, ainda que sua esfera de incidência seja no campo da gestão de recursos, fomento à produção e difusão de conhecimento, entre outros. Na segunda, desponta o Banco Mundial, com o estabelecimento de diretrizes para a área da justiça e o monitoramento do desenvolvimento no Brasil.” (Rampin, 2018, p. 293).

Para isso, esses países, incluindo evidentemente o Brasil, deveriam superar a fragilidade das instituições públicas para responder de forma adequada às demandas voltadas ao desenvolvimento econômico. Assim, realizar reformas no setor público para proporcionar transparência e responsabilidade, visando resolver o problema mencionado anteriormente e implementar reformas que instituíam um marco legal para o cumprimento da lei (Rampin, 2018).

No tocante ao Poder Judiciário dos países da América Latina e Caribe, a NT n.º 280/1995 do Banco Mundial se preocupou em discutir sua visão neoliberal sobre o que denominou de “*administración de la justicia*”, entendendo que se trata de: “[...] *serviço [que] é prestado pelo Estado à comunidade para manter a paz social – ideia de pacificação – e facilitar a resolução de disputas [...]*” (Rampin, 2018, p. 192), o que não se confunde com a ideia de Administração Judiciária, própria para a dinâmica da esfera administrativa do Judiciário, em atenção ao artigo 37 da CRFB/88. Noutras palavras, a concepção de “*administración de la justicia*” envolve a ideia de boa gestão judicial por parte do Judiciário da América Latina e Caribe.

Ressalta-se que a nota estabelece uma correlação entre o desenvolvimento econômico e a gestão na prestação de serviços em prol do acesso à Justiça, propondo reformas legais direcionadas ao Judiciário dos países da América Latina e Caribe para melhorar a qualidade e eficiência da Administração Judiciária. De fato, tratou-se de marco internacional, de cunho neoliberal, visando propor boas práticas de gestão judicial (Rampin, 2018, p. 192).

No entanto, foi somente com a NT n.º 319/1996, também conhecida como “documento 319”, em que o Banco Mundial propôs abordar de forma substancial um projeto de reforma para o Sistema de Justiça nos países da América Latina e do Caribe, apresentando recomendações que serviriam como guias baseadas na experiência interna de cada um desses países. (Rampin, 2018). O objetivo era promover mudanças, inclusive de mentalidade, para modernizar o Poder Judiciário através de mecanismos de desburocratização da Administração Judiciária, como o emprego, por exemplo, da autocomposição (Rampin, 2018).

Isso, de certa forma, culminou em estímulos para fortalecer o espírito de autonomia do Poder Judiciário como um órgão especial na visão da divisão horizontal do Poder Estatal, pois a NT n.º 319/1996 foi direcionada: “[...] *ao setor judiciário na América Latina e no Caribe, e contém uma proposta de reforma do Judiciário para a região que é declaradamente projetada para alterar a administração da justiça nos países [...]*” (Rampin, 2018, p. 192).

Destaca-se que o documento 319 apresenta: “[...] *elementos que buscam guiar os processos de reforma do sistema judiciário, focando nas necessidades exigidas pelo mercado*

[...]” (Rampin, 2018, p. 192) dirigida à América Latina e Caribe. Isso acaba por destacar a função especial e característica do Poder Judiciário na agenda reformista neoliberal, com ênfase nos aspectos processuais e procedimentais em defesa do acesso à Justiça, considerando a integração econômica da região como um todo globalizado (Rampin, 2018, p. 192).

Por fim, a NT n.º 319/1996, apresenta como uma das recomendações ao acesso à Justiça no contexto da desburocratização do Judiciário na via da sua desjudicialização mediante implementação de mecanismos alternativos para resolução de conflitos (*“mecanismos alternativos para la resolución de disputas”* ou “MARD”), ao tomar com inferência que: *“[...] las demoras, la ineficacia y la corrupción dentro del sistema judicial contribuyen a que los litigantes eviten por completo el sistema formal judicial y hacen que opten por resolver conflictos de manera extrajudicial.”* (Dakolias, 1997, p. 43).⁷¹

Após ser examinado o cenário internacional, passa-se para análise do contexto da efetiva reforma interna visando a desburocratização do Poder Judiciário brasileiro o que acaba por destacar as reformas decorrentes da EC n.º 45/2004, em especial suas disposições referentes ao acesso à Justiça e ao papel desempenhado pelo CNJ.

2.2.2 Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004

Sob o apelido de “Reforma do Poder Judiciário”, a EC n.º 45/2004 em verdade foi uma macro reforma no âmbito do Poder Judiciário se tomado em comparativo com as que se sucederam no texto constitucional, mediante uma série de alterações do texto constitucional em especial no tocante os artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da CRFB/88, ao lado da inserção no texto da Lei Fundamental de 1988 os artigos 103-A, 103-B, 111-A e 130-A.

Consequentemente, a EC n.º 45/2004 foi uma ampla reforma constitucional em que trouxe várias inovações jurídico-constitucionais, destacando-se, para a presente pesquisa acerca do acesso à Justiça, tomando como diretrizes a razoável duração do processo administrativo e judicial inserindo-o como direito fundamental (artigo 5º, inciso LXXVIII)⁷², o desempenho da

⁷¹ No contexto atual do Brasil, o CNJ estabeleceu normativas para incentivar a autocomposição no ambiente da atividade extrajudicial. No entanto, em relação à mediação e conciliação, ainda há necessidade de ajustes para aumentar sua efetividade. Um dos motivos é que a autocomposição na atividade extrajudicial brasileira ainda é facultativa, conforme artigo 18 da Res. CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023: “Os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro serão facultativos e deverão observar os requisitos previstos neste Código, sem prejuízo do disposto na Lei n. 13.140/2015.”

⁷² “LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (Brasil, 2004).

atividade judiciária de forma ininterrupta, em todo o país (artigo 93, inciso XII⁷³) e a institucionalização do CNJ, desprovido de função jurisdicional (artigo 103-B).

Foi com o advento do CNJ (artigo 103-B) e, conseqüentemente, da CN/CNJ, que se deu uma ampliação das atribuições e competências constitucionais em favor do Poder Judiciário, tendo como objeto o próprio fortalecimento da sua autonomia e em prol do cumprimento do Estatuto da Magistratura, conforme preceitua os incisos I e II (Bulos, 2014; Franco, 2020).

O CNJ e a CN/CNJ se tornaram os principais responsáveis pela política judiciária no país. Coube ao CNJ o poder normativo e de controlar a atuação administrativa e financeira do Judiciário, dos serviços auxiliares à Justiça, bem como fiscalizar juízes e servidores, o que inclui os particulares prestadores de serviço público na qualidade de agentes públicos em regime de delegação no âmbito do Sistema Registral e Notarial, segundo artigo 236, § 1º, da CRFB/88.

A CN/CNJ⁷⁴ assumiu atribuições como de receber e processar as reclamações e denúncias feitas por qualquer cidadão ou entidade com “*interesse legítimo*” em desfavor de: “[...] magistrados e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou sejam por este oficializados.” (artigo 2º, *caput*).⁷⁵ Passa-se ao exame dos dois iniciais Pactos Republicanos.

2.2.3 Pactos Republicanos

Os chamados pactos republicanos representam uma série de compromissos formais entre os Poderes da República, estabelecendo acordos recíprocos focados em políticas públicas centradas na: “[...] *implementação de instrumentos para dar racionalidade e modernidade à Justiça, a partir de medidas concretas no âmbito da atividade jurisdicional, orçamentária e de infraestrutura [...]*” (Nonato, 2014, p. 43).

Nesse contexto, destaca-se para a presente pesquisa o I Pacto Republicano, assinado em 15 de dezembro de 2004, sob o título “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”. O referido pacto entre os Poderes da República brasileira decorreu de

⁷³ “XII – a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente;” (Brasil, 2004).

⁷⁴ Portaria CNJ n.º 211 de 10 agosto de 2009, última atualização dada pela Portaria CNJ n. 54, de 22 de junho de 2022.

⁷⁵ Segundo a Portaria CN/CNJ 54/2022, em seu artigo 2º, parágrafo único dispõe que “entende-se por interesse legítimo aquele não exclusivamente limitado ao interesse subjetivo individual e que seja direcionado ao bom funcionamento dos órgãos judiciários.”

pontos de consenso nacional acerca do diagnóstico preocupante sobre as dificuldades de acesso à Justiça e sua efetividade no Brasil.

Ressalta o documento típicas pautas neoliberais encontradas nos NTs nºs 280/1995 e 319/1996 que envolvem históricos desafios do Sistema Justiça pátrio, quais sejam: (a) a morosidade na tramitação dos processos judiciais e (b) a ínfima eficácia dos pronunciamentos judiciais, no contexto do Sistema Justiça para América Latina e Caribe. E conclui o texto que tais fatos: “[...] *retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático*” (Brasil, 2004, n.p.).

O I Pacto Republicano destaca esforço conjunto dos Poderes Republicanos no sentido de superar a crise narrada, a citar o Poder Executivo com a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ). E perante o Poder Legislativo registra que: “[...] *não tem se eximido da tarefa de contribuir para um Judiciário melhor, como demonstram a recém-promulgada reforma constitucional (EC no 45/2004) e várias modificações nas leis processuais*” (Brasil, 2004, n.p.).

Em síntese, os termos fixados entre os signatários dos Poderes Republicanos pátrios. A começar com o destaque do estopim dado pelo Poder Legislativo quanto a Reforma do Poder Judiciário com o advento dado pela EC n.º 45/2004, dando ênfase ao tema da instituição do CNJ e da deflagração dos trabalhos legislativos por parte da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional: “*destinada a aprovar medidas legislativas que tornem mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional*” (Brasil, 2004, n.p.).

Segue o texto versando acerca da necessidade de reformas legislativas no campo processual, compreendendo o processo civil, penal e trabalhista, sob a perspectiva de que: “[...] *tais reformas são reclamadas por toda a comunidade jurídica, que deseja regras capazes de agilizar e simplificar os julgamentos - sem prejuízo das garantias individuais*” (Brasil, 2004, n.p.), cujas medidas deveriam levar em consideração a proposição de juristas, juízes e dos próprios Tribunais, além de entidades como o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) e, dentre outras mais, o Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça (Brasil, 2004, n.p.).

É sublinhado, em relevo, o papel da Defensoria Pública quanto ao acesso à Justiça, muito embora a concentração de críticas para a reforma seja dirigida a desesperança do protagonismo do Judiciário esperado pelo Texto Constitucional de 1988, ao lado do fomento

por ações legiferantes nesse sentido. Toma como ponto inicial a insuficiência de defensores públicos federais e estaduais em todo o país, ocasião em que foi idealizada a época a constituição de uma comissão para refletir mais acerca do assunto e propor soluções pragmáticas (Brasil, 2004, n.p.).

A desmaterialização da prestação jurisdicional foi abordada no texto do I Pacto Republicano. Sob o título “informatização”, onde os signatários destacaram a experiência positiva da Justiça Eleitoral com as urnas eletrônicas e fomentaram a implementação de processos judiciais eletrônicos como alternativa ao modelo físico tradicional (Brasil, 2004, n.p.).

O texto enfatiza a modernização e digitalização da Justiça brasileira, propondo a articulação entre os três Poderes para expandir essas iniciativas, promovendo maior eficiência e integração no Judiciário, especialmente nas áreas de segurança pública e Justiça criminal. Para tanto, sugere metas de financiamento conjunto, ampliação de convênios de cooperação interinstitucional e inclusão de projetos de lei para regulamentar e incentivar procedimentos eletrônicos (Brasil, 2004, n.p.).

Consequentemente, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) n.º 71, de 2002, que culminou na Lei n.º 11.419, de 19 de dezembro de 2006 em que dispõe acerca da informatização do processo judicial, além de alterar a Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (revogado pela Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, atual Código de Processo Civil) (Brasil, 2004, n.p.).

Outro ponto marcante no I Pacto Republicano envolveu a implementação de modelos acerca da produção de dados e indicadores estatísticos visando modernizar o Sistema Justiça. Ante a implementação do projeto “Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário” que foi desenvolvido sob a coordenação do STF e o “Diagnóstico do Judiciário” pelo Ministério da Justiça, fomenta o documento do pacto republicano a utilização de outras mais fontes como Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e as Universidades (Brasil, 2004, n.p.).

Por último, foi debatido acerca de incentivos quanto aplicação de penas alternativas, partindo da premissa da grave crise da execução da pena no Brasil, tomando como reflexão que as penas alternativas seriam: “[...] *mecanismo mais adequado à reinserção social, como resposta proporcional a delitos de menor gravidade e como solução para o problema do acréscimo constante da população carcerária*” (Brasil, 2004, n.p.).

As considerações que se passará a fazer será acerca do II Pacto Republicano que toma como foco a promoção de um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo. Reconhece-se no II Pacto Republicano uma continuidade das propostas inspiradas no I Pacto Republicano, narrando que são seus objetivos o acesso universal à Justiça, num caráter prioritário aos mais necessitados, o aprimoramento da prestação jurisdicional, destacando a razoável duração do processo judicial e a prevenção de conflitos e o aperfeiçoamento e o fortalecimento do Estado brasileiro (Brasil, 2009, n.p.). É neste momento em que se idealiza um Sistema Penal pátrio mais aguerrido no combate à violência e criminalidade, tendo como levante a observância de políticas de Segurança Pública em simbiose com ações sociais e a defesa da dignidade humana (Brasil, 2009, n.p.).

Para isso, é destacado que haja: “[...] a continuidade da Reforma Constitucional do Poder Judiciário e os temas relacionados à concretização dos direitos fundamentais, à democratização do acesso à Justiça [...]” (Brasil, 2009, n.p.), levando em consideração o fortalecimento da Defensoria Pública e na efetividade da prestação de serviços jurisdicionais, ao lado de implementar medidas pragmáticas quanto a institucionalização da autocomposição no país, dentre outros mais temas relevantes (Brasil, 2009, n.p.).

Destacou-se a previsão expressa do desejo dos Poderes Republicanos que sejam empreendido esforços no sentido da conclusão do que ficou chamado no texto de “*Reforma Constitucional do Poder Judiciário e das normas relativas ao funcionamento do Conselho Nacional de Justiça*”, ao lado da aprovação da PEC n.º 358/2005⁷⁶ (autoria da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal) e PEC 324/2009⁷⁷ (autoria do senador Demóstenes Torres - DEM/GO), bem como a atualização da Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN) (Brasil, 2009, n.p.).

2.3 Pressuposto Tecnológico-Administrativo: Transformação Digital na Administração Judiciária

⁷⁶ De origem na PEC n.º 29/2000, visou alterar dispositivos da Constituição Federal de 1988, quais sejam os artigos 21, 22, 29, 48, 93, 95, 96, 98, 102, 103-B, 104, 105, 107, 111-A, 114, 115, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 130-A e 134, bem como acrescentar os artigos 97-A, 105-A, 111-B e 116-A, e dá outras providências. No seu texto continha previsão de incluir a exigência de três anos de permanência no cargo visando o juiz venha adquirir a vitaliciedade, disposição quanto a proibição do nepotismo nos Tribunais e Juízos, além de modificar a composição do Superior Tribunal Militar (STM) e atribui novas competências ao Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ). Por fim, idealizou-se criar a "súmula impeditiva de recursos", sendo-as emitidas pelo STJ e Tribunal Superior do Trabalho, como continuidade da Reforma do Judiciário ocorrida em razão da EC n.º 45/2004.

⁷⁷ Transformada na EC n.º 61/2009 em que alteou o art. 103-B da CRFB/88, visando modificar a composição do CNJ

A proposta de novas formas de acesso à Justiça por meio da atividade extrajudicial de notas e registros públicos não é recente no Brasil. Essa iniciativa está intimamente relacionada à dinâmica de desburocratização da Administração Judiciária brasileira e ao processo contínuo de transformação digital diante de um cenário global de economia de plataforma (*platform economy*), valendo-se da expressão cunhada por Nick Srnicek (2016).

Esse movimento reflete o pressuposto tecnológico-administrativo que sustenta o ativismo judicial-administrativo no campo do Sistema Extrajudicial de Justiça, enquanto estágio atual e instância da atividade notarial e registral brasileira, que se alinha em subsunção com a lógica da economia de plataformas. Assim, nesse contexto, Nick Srnicek (2016) oferece uma análise abrangente do capitalismo contemporâneo, destacando que sua sustentação depende essencialmente da coleta, processamento e exploração de dados, os quais se tornaram a principal matéria-prima desse modelo econômico.

Segundo Srnicek (2016), o capitalismo de plataformas se organiza por meio de infraestruturas digitais que conectam consumidores, fornecedores e atores públicos em operações comerciais globais. Empresas como Google, Facebook, Amazon, Microsoft, Uber e Airbnb monopolizam as bases da economia digital, transformando não apenas mercados, mas também as relações sociais e governamentais, pois essas corporações, conhecidas como Big Tech, moldam tendências estruturantes do capitalismo contemporâneo (Srnicek, 2016).

Srnicek (2016) argumenta que o capitalismo contemporâneo depende fundamentalmente da coleta, processamento e exploração de dados, os quais se tornaram a matéria-prima central desse modelo econômico. Esse paradigma tem um impacto profundo na sociedade, nos empreendimentos e nos governos, transformando tanto as instituições públicas quanto as privadas.

Conforme analisado por Srnicek (2016), o capitalismo contemporâneo se estrutura a partir de infraestruturas digitais que conectam consumidores, privados e públicos, e fornecedores, estreitando operações comerciais para a aquisição de bens e prestação de serviços em escala global, de modo a identificar um novo paradigma ao capitalismo, no qual as Big Tech monopolizam as fundações da economia global, impactando economias, e definindo dinâmicas para governos e sociedade.

Essas “Big Techs”, não só dotadas de poder econômico, mas também político (Feldmann, 2024) oferecem infraestrutura essencial para o funcionamento de mercados digitais, além de transformar dinâmicas comunicacionais privadas e governamentais e, ao mesmo tempo, organizam-se em plataformas que moldam tendências estruturantes do capitalismo

contemporâneo (Srnieck, 2016; Feldmann, 2024). Esse modelo não apenas consolida um caráter irreversível à sua lógica de funcionamento, mas também intensifica desafios estruturais, especialmente no que diz respeito às crises econômicas e à perspectiva de um futuro pós-capitalista (Srnieck, 2016).

Esse cenário demanda um olhar jurídico mais atento, considerando o impacto da transformação digital no âmbito da Administração Judiciária, fomentando lacunas legislativas que exigem maior produção de normas a regulamentar certas operações próprias da dinâmica cartorária, culminando no potencial de edição de normas primárias pelas corregedorias dos tribunais, o que acaba se aproximando do conceito de *“legislatività dell’organizzazione”*, conforme descrito por Gustavo Zagrebelsky (1992) e citado por Dip (2018a, 2018b, 2022).

Sob essa ótica, as plataformas deixam de ser apenas ambientes organizado para desempenho de atividades econômicos para se tornarem espaços operativos que potencializam novas formas de desempenho do acesso à Justiça no âmbito da atividade extrajudicial de notas e de registro público, influenciando diretamente na tutela do Estado em defesa de direitos fundamentais, bem como servindo de meio de resposta às pressões sociais que exigem maior celeridade dos processos envolvendo a operabilidade do Judiciário.

A exploração econômica de dados – matéria-prima essencial do capitalismo de plataformas, segundo Srnieck (2016) – impõe uma transformação que não apenas redimensiona a relação entre os cidadãos e o mercado, mas também desafia o Estado a atuar como um agente regulador, capaz de impor limites social e legalmente aceitáveis para a coleta e o uso de dados. Trata-se de uma nova etapa histórica, na qual a regulação estatal, fundamentada em uma compreensão sofisticada das dinâmicas autônomas e normativas das plataformas, será determinante para o futuro do acesso à Justiça e da governança econômica global.

Capitalism, when a crisis hits, tends to be restructured. New technologies, new organizational forms, new modes of exploitation, new types of jobs and new markets emerge to create a new way to accumulate capital. As we saw with the crisis of overcapacity of the 1970s, manufacturing tried recover by attacking the labor sector and turning towards increasingly austere business models. [...] Platforms continue to expand across the economy, and competition drives them to become increasingly self-contained. Platforms that rely on advertising revenue are forced to turn even more towards direct-payment businesses. Meanwhile, lean platforms that depend on outsourcing costs, offshoring, and the generosity of venture capital either go bankrupt or turn into product platforms (as Uber is attempting with driverless vehicles). In the end, it seems that platform capitalism has inherent tendencies to shift towards rent extraction through the provision of services (in the form of cloud platforms, infrastructure platforms, or product platforms). In terms of profitability, Amazon is more the future than Google, Facebook, or Uber. (Srnieck, 2016, p. 36 e 126)

A criação do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), assumindo a estrutura de uma plataforma digital, envolvendo a convergência de iniciativas dos Poderes Republicanos, inicialmente via edição da Medida Provisória n.º 1.085, de 27 de dezembro de 2021 (convertida na Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022), propõe unificar e modernizar os registros públicos do sistema cartorário brasileiro, viabilizando maior eficiência, redução de prazos, digitalização de serviços, e impacto positivo na economia, especialmente no mercado de crédito (Arpen/RJ, 2023, n.p.).

Contudo, é incontestável que, embora no cenário global o modelo de organização do mercado de consumo imposto pelas Big Techs represente uma resposta às crises cíclicas inerentes ao capitalismo (Srnieck, 2016; Morozov, 2018), no contexto brasileiro, somente com a pandemia da covid-19⁷⁸, que demandou a modernização das atividades meio e fim dos tribunais como instâncias provedoras de acesso à Justiça, ocorreu uma evidente reengenharia no Sistema Extrajudicial de Justiça (CNJ, 2022). Esse movimento culminou na organização da atividade cartorária em um modelo mais dependente de plataforma digital (Brasil, 2022; Arpen/RJ, 2023).

Entrementes, no cenário global, o modelo de organização econômica em plataformas, imposto pelas Big Tech, configura-se como uma resposta às crises cíclicas inerentes à lógica do capitalismo, com impactos significativos nas dinâmicas de mercado e na atuação dos governos⁷⁹ (Srnieck, 2016; Morozov, 2018), mas somente o advento da pandemia da covid-19, é que exigiu dos tribunais brasileiros o emprego de esforços para a intensificação da transformação digital das suas atividades meio e fim, o que acabou em culminar numa clara reengenharia no Sistema Extrajudicial de Justiça, passando-se a adotar com intensidade dinâmica de plataformas digitais, muito embora não exclua formas tradicionais de prestação

⁷⁸ Vide: <https://academiamedica.com.br/blog/covid-covid-ou-covid-qual-e-o-certo>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁷⁹ “[...] a ascensão da Big Tech deve-se em parte ao fato de muitas dessas plataformas terem ajudado todos aqueles que lutavam contra a crise [refere-se a crise financeira de 2008, comumente conhecida como crise do subprime] fossem instituições ou cidadãos, a complementar orçamentos e receitas com novas fontes de renda, assim como por meio de uma redução radical de custos. Ao mesmo tempo, a expansão da Big Tech foi facilitada pelas crescentes aspirações das elites globais no sentido de o setor de tecnologia não só conseguir tirar a economia mundial da crise – o que explica por que o imenso crescimento desse setor responde pela maior parte do crescimento nas atuais bolsas de valores –, como também garantir uma transição suave para um modelo econômico muito diferente, desprovido das características parasitárias e rentistas que se notam no atual clima econômico. Em outras palavras, a ascensão da Big Tech não é vista como sintoma da crise econômica mundial, do enfraquecimento das leis antimonopolistas ou da privatização do bem-estar e outras funções do Estado. Em vez disso, ela aparece principalmente como uma solução para todos esses problemas – e, na mais ambiciosa dessas visões, como garantia de que um novo compromisso político e econômico – uma espécie de New Deal - seja firmado.” (Morozov, 2018, p. 144-145).

presencial de serviço notarial e registral (CNJ, 2022; Arpen/RJ, 2023; Rodrigues, 2022; Debs, 2025).⁸⁰

2.3.1 A Pandemia Global como Catalisador da Transformação Digital do Extrajudicial

Para Marco Fabri (2021), do *National Research Council of Italy*, destaca que a pandemia da covid-19 impulsionou a modernização das atividades públicas pelos tribunais, resultando na adoção de uma nova linguagem de comunicação entre os operadores do Direito, intrinsecamente ligada à transformação digital. Fabri (2021) argumenta que, essa transformação considera a presença indispensável das TIC, que desempenharam um papel fundamental na desburocratização do Judiciário em todo mundo:

The COVID-19 pandemic with the need to keep physical distance has suddenly increased the use of digital tools in all business areas and social activities, including the judiciary, demonstrating the need to accelerate the digitalisation of the handling of cases, access to justice, and audio-video communications. The European Union Commission has stressed that “the digital transformation of the justice sector is one of the domains in which Member States are strongly encouraged to focus reforms and investments” (European Union Commission 2020d, 6) (Fabri, 2021, p. 2)

Foi durante a pandemia da covid-19 que o CNJ se tornou ativo em proceder com a edição de uma série de provimentos visando a aceleração da transformação digital nas serventias extrajudiciais de notas e de registro público em todo o Brasil, à revelia do legislador, valendo-se de justificativa ativista em razão do distanciamento social obrigatório, como forma de reduzir os riscos de contaminação pelo novo coronavírus.

Assim, foi nesse período em que destacam a edição dos seguintes atos pelo CNJ em que intensificaram drasticamente a transição digital da prestação de serviço cartorário brasileiro: (1) Rec. n.º 45, de 17 março de 2020; (2) Prov. CNJ n.º 91, 22 de março de 2020 (revogado), (3) Prov. CNJ n.º 93, de 26 de março de 2020 (revogado), (4) Prov. CNJ n.º 94, de 28 de março de 2020 (revogada), (5) Prov. CNJ n.º 95, de 1º de abril de 2020 (revogado), (6) Prov. CNJ n.º 97, de 27 de abril de 2020 (revogado) e (7) Prov. CNJ n.º 98, de 27 de abril de 2020 (revogado).⁸¹

⁸⁰ “O Sistema Eletrônico de Registros Públicos é parte de um conjunto de medidas voltadas ao aumento da produtividade, com foco na melhoria do ambiente de negócios, aumento do acesso ao crédito e do número de alternativas de crédito, de modo a reduzir juros e custos operacionais para trabalhadores e empreendedores. Dessa forma, como enfatiza a nota informativa da SPE, a medida é uma contribuição fundamental para a recuperação do país, no contexto do enfrentamento da crise sanitária da Covid-19, e para a sustentação do crescimento da economia brasileira em longo prazo.” (Brasil, 2022, n.p.).

⁸¹ Importa destacar que os referidos provimentos (91, 93, 94, 95, 97 e 98) expedidos pelo CNJ submeteram a prorrogações contínuas dos prazos de suas vigências enquanto perdurou a ESPIN. O primeiro provimento, Prov. n.º 110, de 22 de dezembro de 2020, estabeleceu a prorrogação até 31 de março de 2021, em seguida o Prov. n.º 114, de 3 de março de 2021, estendeu os referidos provimentos até 30 de junho de 2021, e o Prov. n.º 117, de 22

Através da Rec. n.º 45, de 17 de março de 2020 em que o CNJ sugeriu às corregedorias dos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal a adoção de medidas preventivas visando reduzir os riscos de contaminação pelo novo coronavírus nos serviços extrajudiciais de notas e de registro público.

Para tanto, estabeleceu diretrizes a serem seguidas pelos diversos Tribunais, destacando-se a possibilidade de editar normas administrativas temporárias, que incluam como temas como: (a) a suspensão ou redução do horário de atendimento ao público, (b) autorização para trabalho remoto dos colaboradores, (c) designação de regime de plantão para atendimento de pedidos urgentes, e (d) a suspensão dos prazos para atos notariais e registrais, com a devida anotação das razões para a suspensão (CNJ, 2020).

Seguiu-se com a edição do Prov. CNJ n.º 91, de 22 de março de 2020 que pode ser encarado como principal responsável pela preservação na continuidade da prestação de serviço extrajudicial pela via da execução em plataforma digital, servindo como instrumento de política do CNJ para a suspensão ou redução do atendimento presencial ao público nas serventias extrajudiciais de responsabilidade de notários e oficiais registradores.

De fato, sua lógica envolveu a saúde humana, com desiderato de ser medida preventiva para minimizar os riscos de contaminação pelo novo coronavírus – além da suspensão dos prazos para a lavratura de atos notariais –, substituindo pelo atendimento remoto ou não presencial, que conforme § 1º do artigo 1º, pela via de: “[...] *telefônico, por aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de voz ou outro meio eletrônico disponível, sempre observando a regulamentação da Corregedoria local.*” (CNJ, 2020, n.p.).

Fortalecendo a ideia de modelo em plataforma digital de prestação de serviços públicos extrajudiciais de notas e de registro público, coube ao Prov. CNJ n.º 93, de 26 de março de 2020, estabelecer a possibilidade de envio eletrônico dos documentos necessários para o registro de nascimentos e de óbitos durante a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em razão da pandemia da covid-19.

de junho de 2021, até 30 de setembro de 2021. Seguiu-se com a edição do Prov. n.º 123, de 20 de setembro de 2021, que fixou novo prazo até 31 de dezembro de 2021, sucedendo-se o Prov. n.º 125, de 10 de dezembro de 2021, no qual prorrogou até 31 de março de 2022. Surgiu em seguida o Prov. n.º 128, de 18 de março de 2022, determinando nova prorrogação até 30 de junho de 2022, que logo foi sucedido pelo Prov. n.º 129, de 24 de junho de 2022, em que estendeu o prazo até 30 de setembro de 2022. O Prov. n.º 136, de 30 de setembro de 2022, revogou em parte os Provimentos CNJ n.ºs 94 e 95, determinando nova prorrogação até 30 de dezembro de 2022, mas revogando os Provimentos CNJ n.ºs 91, 93 e 98. Por fim, seguiu-se o Prov. n.º 138, de 16 de dezembro de 2022, estabelecendo que os Provimentos CNJ n.ºs 94, 95 e 97 estariam em vigor com prazo de vigência indeterminada. Seguiu-se com a edição do Prov. CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023, em que revogou todos os provimentos que permaneciam em vigor, integrando boa parte de suas regras no contexto da transformação digital no ambiente da atividade notarial e registral.

Além do mais, o referido provimento traz como determinação no artigo 1º quanto a prorrogação dos prazos para a Declaração de Nascimento (DN ou DNV), previstos no artigo 50, da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos – LRP), por até quinze dias após o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)⁸², isentando de multas, conforme seu artigo 1º, *caput* (CNJ, 2020).

Segue-se com a edição do Prov. CNJ n.º 94, de 28 de março de 2020, em que veio a regulamentar o funcionamento das unidades de registro de imóveis em localidades onde foram decretadas medidas de quarentena devido à pandemia ao novo coronavírus, fomentando medidas inovadoras como a implementação de regime de plantão presencial e à distância. Mais uma vez, a norma infralegal visava garantir a execução dos serviços notariais e de registro de forma segura e eficiente, atendendo às exigências sanitárias do período de pandemia (CNJ, 2020).

Entre os principais objetivos do referido provimento estavam a previsão da continuidade dos serviços de registro de imóveis, considerados essenciais para o direito à propriedade e o funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), mesmo em ambiente pandêmico. Assim, visando dar efetividade se determinou que, nas regiões com restrições sanitárias, o atendimento aos usuários do registro de imóveis deveria ser feito em dias úteis, preferencialmente por plantão à distância (CNJ, 2020).

Ato contínuo, já nos locais onde essa modalidade não fosse viável, o atendimento presencial deveria seguir as recomendações das autoridades sanitárias e das corregedorias dos tribunais estaduais, destacando, ainda, o fato do provimento facultar o uso de serviços postais, messageiros ou outros meios seguros para a tramitação de documentos físicos, com registro de recebimento e devolução (CNJ, 2020).

Além disso, estabeleceu o referido provimento a obrigatoriedade no atendimento remoto em casos de contágio de funcionários pela covid-19, bem como a previsão do regime de plantão, assegurando um mínimo de quatro horas de atendimento por meio de canais digitais, incluindo telefone, WhatsApp e Skype, com ampla divulgação desses contatos nos sites e nas unidades físicas de registro (CNJ, 2020).

Como ficou claro, inovou o provimento trazendo a possibilidade da continuidade dos registros, sendo que autorizou a utilização de centrais de serviços eletrônicos compartilhados

⁸² Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022: “Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.”.

para a recepção de documentos digitais⁸³ na espécie nato-digitais⁸⁴ e digitalizados,⁸⁵ sendo regulamentado pelo artigo 10 da Medida Provisória n.º 2.200-2/2001, em que disciplina acerca dos documentos eletrônicos e certificação digital (CNJ, 2020).

A título de ressaltar, os títulos nato-digitais, definidos pelo provimento em exame, incluem documentos gerados eletronicamente e assinados digitalmente, tais como certidões, cédulas de crédito, cartas de sentença e outros atos judiciais, permitindo que a unidade extrajudicial de Registro de Imóveis possa receber e processar documentos de forma desmaterializada (CNJ, 2020).

No tocante ao Prov. CNJ n.º 95, de 01 de abril de 2020, envolveu um importante ato normativo que impactou significativamente no funcionamento dos serviços notariais e de registro público durante a ESPIN, causada pela pandemia da covid-19, formando uma cultura nas serventias extrajudiciais que ainda se perpetua na atualidade.

Destaca o referido provimento, a regulação dos procedimentos de intimação no âmbito dos tabelionatos de protesto de títulos, mais uma vez com o desiderato de reduzir o risco de contaminação pelo novo coronavírus. Para tanto, como medida preventiva de saúde pública, o referido ato normativo infralegal modernizou os procedimentos tradicionais de intimação, permitindo o emprego de meios eletrônicos para a comunicação com os devedores, de modo em que se tornou possível ser considerada cumprida a intimação quando comprovada a sua efetividade (CNJ, 2020).

Ainda na leitura do referido provimento, o tabelião de protesto ou o responsável interino com competência territorial estabelecida no §1º do art. 3º do Prov. CNJ n.º 87, de 11 de setembro de 2019, poderá utilizar ambiência da plataforma digital como aplicativos de mensagens instantâneas e chamadas de voz, com o propósito de enviar intimações, mas desde que o endereço eletrônico ou os dados do devedor estejam disponíveis. No mais, a intimação passou a ser considerada cumprida com a confirmação da entrega pelo mesmo meio (CNJ, 2019, 2020).

⁸³ De acordo com a Res. CNJ n.º 469, de 31 de agosto de 2022 em que trata acerca da gestão administrativa, tecnológica da informação e comunicação, bem como da gestão da informação e de demandas judiciais, por documento digital aos documentos nato-digitais ou digitalizados apresentando informação registrada, codificada em dígitos binários, acessíveis e interpretável via sistema computadorizado. *Vide*, também, o Prov. CNJ n.º 18, de 28 de agosto de 2022 (revogado pelo Prov. CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023), em que trata acerca da instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados (CENSEC).

⁸⁴ Segundo o artigo 2º, inciso IV, da Res. CNJ n.º 469, de 31 de agosto de 2022 por documento nato-digital consiste naquele que é criado originalmente pelo emprego do meio eletrônico, isto é, não passa por processo de digitalização (desmaterialização).

⁸⁵ Ainda no contexto da Res. CNJ n.º 469, de 31 de agosto de 2022, mais especificamente na previsão dada no artigo 2º, inciso V, por documento digitalizado ao documento digital resultante do processo de digitalização da sua versão física (material) para a eletrônica (virtual/digital).

Já o Prov. CNJ n.º 98, de 27 de abril de 2020, estabeleceu diretrizes para o pagamento de emolumentos, acréscimos legais, dívidas e demais despesas em serventias extrajudiciais, autorizando o uso de meios eletrônicos, como boleto bancário, cartão de débito e crédito, inclusive com possibilidade de parcelamento, conforme a preferência do usuário. A medida busca reduzir o risco de contaminação pelo novo coronavírus ao evitar transações presenciais, reforçando a saúde pública com alternativas digitais de pagamento (CNJ, 2020).

Inicialmente, parte o referido provimento considerando os serviços públicos desempenhados pela atividade notarial e registral como classificados de essenciais, pois permitem o exercício da cidadania, a transferência de propriedade, a concessão de crédito respaldado em garantia real, a comprovação do não pagamento de títulos e de outros documentos de dívida autenticados pela fé pública, entre outros direitos. Conforme aponta o provimento esses serviços estão previstos no artigo 236 da CRFB/88, bem como na Lei n.º 8.935/1994.

Desse modo, o advento do SERP está alinhado com a onda de desburocratização experimentada em boa parte dos países da América Latina e Caribe, buscando eliminar a burocracia injustificada, valendo-se da transformação digital como proposta de modernização do Judiciário.

Além disso, esse contexto interno foi impulsionado por uma série de reformas no Poder Judiciário, especialmente pela contribuição dada pela EC n.º 45/2004, cujo um dos resultados de todos esses processos foi a implementação de mecanismos visando a prestação de serviços públicos judiciais e extrajudiciais de forma racional e organizada, valorizando a continuidade, a celeridade e a economicidade no atendimento aos usuários.

2.3.2 Integração da Transformação Digital na Dinâmica do Sistema Extrajudicial de Justiça

A integração da transformação digital enquanto dinâmica do Judiciário, que resultou na contínua caminhada de desburocratização das atividades extrajudiciais de notas e de registro público, é um evento relativamente recente após a redemocratização no Brasil cujo alcance oxigenado só foi possível devido à pandemia da covid-19, não que não houvesse propostas nesse sentido antes de 2019, mas diante do fato de ter tornado a pauta como política pública urgente para o Judiciário brasileiro. Isso levou à forte atuação dos Poderes Republicanos visando a implementação de políticas públicas para a desmaterialização da prestação de

serviços públicos judiciais e extrajudiciais, envolvendo processos, títulos e outros elementos conexos.

Mas, o que é transformação digital (TD)? E como esse fenômeno colaborou para a instituição do SERP, de modo a integrar a transformação digital enquanto lógica do Sistema Extrajudicial de Justiça e, concomitantemente, ao fomento do ativismo judicial-administrativo? Eis o que será examinado a seguir.

Inicialmente, segundo o CNJ (2020) a transformação digital (ou soluções de transformação digital) envolve: “[...] *toda iniciativa que por meio da Tecnologia da Informação e Comunicação transforma de forma direta processos, procedimentos e análises apresentando ganhos de produtividade e economia [...]*” (CNJ, 2020, p. 6). Embora com certo nível de precisão, o conceito proposto pelo CNJ necessita de uma leitura compatibilizada sob dois fatos intercomunicantes: (1) o reconhecimento da “*digital era governance*”, identificado mundialmente pela sigla DEG, e (2) a transformação digital enquanto dinâmica de integração cultural.

Relativo à “governança na era digital” (*digital era governance* – DEG), segundo o entendimento de Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow e Jane Tinkler, estabelecido na obra “*Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*” (2006), caracteriza-se pela inserção da transformação digital nos governos, à medida que a gestão pública utiliza tecnologias da informação,⁸⁶ que se tornaram indispensáveis para toda a atuação do Estado (Dunleavy; Margetts; Tinkler, 2006).

Isso visa remodelar a gestão pública, superando seus processos tradicionais e impactando diretamente na relação entre as agências governamentais e a sociedade civil. Em outras palavras, por DEG compreende: “[...] *a whole complex of changes, which have IT and information-handling changes at their centre, but which spread much more widely and take place in many more dimensions simultaneously than was the case with previous IT influences.*” (Dunleavy, Margetts, Tinkler, 2006, p. 225).

O reconhecimento da DEG envolve implicitamente apontar que há uma nova fase de governança, dita “pós-NPM” (isto é, após o advento da *New Public Management*)⁸⁷, visando

⁸⁶ Em suas 289 páginas (versão original publicada pela Oxford) Dunleavy-Margetts-Tinkler possuem preleção ao uso da expressão *Information Technology* (IT) em detrimento de *Information and Communication Technologies* (ICT) ou congêneres, esta por sua vez mais usual no Brasil, enquanto diálogo do fenômeno examinado pelos autores, bem como nos normativos e regulamentos expedidos pelo CNJ. Diante deste fato, enquanto for dado o tratamento acerca de DEG será respeitada a originalidade em que Dunleavy-Margetts-Tinkler empregaram a expressão, isto é, TI (tecnologia da informação).

⁸⁷ Segundo Dunleavy-Margetts-Tinkler (2006) a NPM (*New Public Management* ou Nova Gestão Pública), um modelo de gestão que emergiu nas décadas de 1980 e 1990, desenvolvido inicialmente no Reino Unido e na Nova

romper com a expectativa de eliminação completa da burocracia indesejada (desburocratização na gestão pública), pela via da inserção da TI, de forma a culminar em estabelecer a reestruturação organizacional dos governos com base em sistemas digitais que acabam por aderir ao ambiente de cultura da transformação digital⁸⁸ (Dunleavy, Margetts, Tinkler, 2006).

Para Dunleavy, Margetts e Tinkler tais mudanças – diga-se da gestão pública em NPM para DEG –, se deveu diante da intensificação dos processos de incorporação de TI e de suas novas roupagens, moldando profundamente a Administração Pública enquanto inserção de suas atividades segundo a introdução de processos automatizados e digitais, ao lado do crescimento em importância da internet, da comunicação global via e-mail, ou ainda, diante de plataformas digitais, reconhecendo como movimentos externos e de cunho expansionista, cuja lógica é estabelecer interface direta entre governos e cidadãos (Dunleavy, Margetts, Tinkler, 2006).

Segundo leituras de Dunleavy, Margetts e Tinkler perante a DEG implica não apenas na adoção de infraestruturas digitais, mas também na transformação cultural das agências governamentais, que passam a integrar o uso cada vez mais preponderante de e-mails, sites, sistema intranet, serviços eletrônicos e registros digitais, desencadeando o que os autores chamaram de “*digital agency*”.

A tipping point in many organizations’ development towards digital agency status is when they move over from files and documentation recognizably the same as those in Weber’s day, where the authoritative version of policy is recorded on paper, to holding the authoritative version electronically (usually on an intranet) and simply printing off paper copies as needed. This transition reflects the ineradicability of serious ‘version control’ problems in any mixed paper/electronic systems. Full digital agency status is potentially achievable by many government agencies in advanced states, especially at the central or federal government tier and in regulatory areas, but of course less so for delivery agencies. (Dunleavy, Margetts, Tinkler, 2006, p. 225-226)

Zelândia, buscando modernizar a Administração Pública ao incorporar princípios de eficiência, eficácia e competitividade típicos do setor privado. Desse modo, a NPM enfatizou a redução de burocracia, o aumento da *accountability* (“prestação de contas”) e a descentralização, tendo como desiderato a promoção de práticas como terceirização, contratação por desempenho e maior autonomia para gestores públicos. Infere-se que o NPM visava tornar o setor público mais orientado ao cidadão (enquanto leitura de “cliente da Administração”), num contexto de menor hierárquica (o que afasta a linha tradicional do Direito Administrativo segundo o princípio do poder hierárquico), propondo que a inserção de operações governamentais se assemelhassem cada vez mais ao funcionamento de típicas empresas privadas. Contudo, Dunleavy-Margetts-Tinkler apontam críticas a esse modelo não necessariamente levou melhorias aos serviços públicos e, segundo os autores, pode ter enfraquecido certos princípios administrativos tradicionais. No da obra examinada, a governança na era digital (DEG) é interpretado como estágio de gestão pública em que evolui a NPM de modo a suceder, pois parte do postulado de aproveitar as potencialidades das TI visando a modernizar e adaptação do setor público em ambiente cada vez mais acessível a todos, sob orientação dada na integração digital.

⁸⁸ Será mais bem examinada a ideia de “cultura da transformação digital” frente a leitura de Pierre Lévy (2010) acerca do que definiu por cibercultura.

Advertem Dunleavy, Margetts e Tinkler (2006) que a transformação digital vai além de uma simples automação, sendo-a uma cultura que supera as bases weberianas de gestão pública, promovendo uma nova lógica de gestão e operação digital dos processos tradicionais, aprimorando processos organizacionais e fortalecendo a acessibilidade e eficiência dos serviços públicos em prol da sociedade.

Logo, a DEG, conclusivamente, surge como um movimento abrangente e disseminado nos governos que aderem à forma digital dos processos de gestão pública de suas atividades, de modo em que os autores enfatizam que a transformação digital do setor público é produto da era digital em toda a sociedade (Dunleavy, Margetts, Tinkler, 2006).

As contribuições de Dunleavy, Margetts e Tinkler (2006) destacam o reconhecimento de que as Tis promovem mudanças significativas na sociedade, propondo facilitar a dinâmica das relações humanas em um contexto de verticalização (entre Governo e governados), sendo os Estados inseridos em uma lógica do “*digital era governance*”.

Ademais, ao explorar o potencial das novas TIC como formadoras de parâmetros culturais – o que se compreende como cultura da transformação digital –, percebe-se que envolve um fenômeno externo que flui da sociedade para o Estado, conforme destaque dado pelo sociólogo e filósofo francês Pierre Lévy (2010). Conforme destaque dado à cibercultura, resultante das forças de produção originadas no ciberespaço.

A cibercultura entrelaça-se no contexto das dinâmicas sociais em rede, traduzindo-se em práticas, valores, representações, comportamentos e símbolos que surgem de uma sociedade civil imersa na cultura das novas tecnologias (Lévy, 2010). Assim, Pierre Lévy define cibercultura como: “[...] *o conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), práticas, atitudes, modos de pensamento e valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço [...]*” (Lévy, 2010, p. 17).

Para tanto, Lévy (2010) parte da definição de ciberespaço como um suporte de inteligência coletiva que utiliza a internet como mediadora entre diferentes mundos. Esse suporte torna-se vital para todo o processo de interações intersubjetivas, sejam elas governamentais ou particulares, ignorando fronteiras geográficas.

Quanto mais os processos de inteligência coletiva se desenvolvem – que pressupõe, obviamente, o questionamento de diversos poderes –, melhor é a apropriação, por indivíduos e por grupos, das alterações técnicas, e menores são os efeitos de exclusão ou de destruição humana resultantes da aceleração do movimento tecnosocial. O ciberespaço, dispositivo de comunicação interativo e comunitário, apresenta-se justamente como um dos instrumentos privilegiados da inteligência coletiva. [...] A própria forma como ele se desenvolveu nos sugere que o ciberespaço não é uma infraestrutura territorial e industrial clássica, mas um processo tecnosocial auto-organizador,

finalizado a curto prazo por um imperativo categórico de conexão (a interconexão é um fim em si) visando de forma mais ou menos clara um ideal de inteligência coletiva que já está amplamente em prática. (Lévy, 2010, p. 29, 199 e 200)

O ciberespaço dá substância à construção da cibercultura como um ambiente sempre ativo e ininterrupto, propício ao desenvolvimento de um caleidoscópio de relações intersubjetivas, capazes de transformar valores e significados em tempo real, onde a volatilidade do ciberespaço reorganiza a capacidade de criação, cocriação e compartilhamento de informações e impressões em nível global (Lévy, 2010). Consequentemente, a cibercultura: “[...] *mistura os cidadãos com os bárbaros, [bem como] os pretensos ignorantes e os sábios [...] inventa uma outra forma de fazer advir a presença virtual do humano frente a si mesmo que não pela imposição da unidade de sentido [...]*” (Lévy, 2010, p. 246 e 258).

Em Lévy, o ciberespaço é descrito como um novo meio de comunicação nascido da interconexão mundial entre computadores, cujo resultado das interações nesse espaço estrutura elementos compreendidos como cibercultura, na qual: “[...] *inventa uma outra forma de fazer advir a presença virtual do humano frente a si mesmo que não pela imposição da unidade do sentido [...]*” (Lévy, 2010, p. 258). Diante da cibercultura, que constantemente o humano reinterpreta a realidade com base nas inovações tecnológicas e de comunicação levadas ao ciberespaço, proporcionando a transformação digital (Lévy, 2010).

Reconhecendo que a transformação digital fomenta um ambiente de cultura digital (Lévy, 2010) e estabelece novas formas de gestão pública, fundamentadas na inserção de novas tecnologias da informação (Dunleavy, Margetts, Tinkler, 2006), é necessária uma pesquisa que examine as estratégias governamentais em suas relações tanto com a Administração Pública quanto com as infraestruturas, com o objetivo de criar suportes para a integração cultural digital.

Para tanto, a interação cultural em ambiente digital, que influencia as dinâmicas de Governos, empreendimentos e vínculos sociais para a transformação digital não se limita ao emprego de novas tecnologias pelo Estado, mas envolve novas estratégias e formas de pensar por estes (Rogers, 2016).

Isso leva para a implementação de uma infraestrutura digital com capacidade de auto-organização, impulsionada pela internet, na qual pessoas desempenham um papel crucial no desenvolvimento de um sistema socio-tecnológico onde os usuários, enquanto seres humanos, utilizam as tecnologias como meio de comunicação (Fuchs, 2003).⁸⁹

⁸⁹ “[...] The structure of the Web changes dynamically, pages disappear, reappear in alternative forms, are mirrored on other servers, new pages appear, etc. The detailed structure of the Web can’t be known, predicted, and controlled to a full extent, its complexity steadily increases with its growth. This complexity can be measured by the number

Na obra “*Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*”, de Jane E. Fountain é utilizado o termo Estado Virtual (*Virtual State*) para descrever a transformação digital no contexto institucional, envolvendo relações entre Governos e Instituições Governamentais em relação aos cidadãos, através da adoção de novas TIC.

Segundo Fountain, as tecnologias digitais possuem um potencial intrínseco para reconfigurar não apenas as operações administrativas dos Governos, mas também as interações entre estes e os cidadãos. Fountain argumenta que: “[...] *policymakers view the Internet either as a force to increase the responsiveness of government to its citizens or as a means to further empower the state [...]*” (Fountain, 2001, p. 3).

Após o período da pandemia da covid-19, que impactou toda a civilização humana, verificou-se que os Estados aceleraram a adoção de modelos próprios de governo digital devido à necessidade imperativa de desburocratização de vários de seus processos tradicionais enquanto leitura weberiana de gestão pública, buscando reduzir a burocracia indesejada. Isso inevitavelmente resultou em pensar na Administração Pública fundada na integração da transformação digital com base em novas TIC, como o uso da inteligência artificial.

No Brasil, a transformação digital do Governo enquanto marco legal regulamentar só foi possível com o advento da Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021, conhecida como Lei do Governo Digital, mas essa legislação não implica que processos de informatização da gestão pública não tenham ocorrido em etapas anteriores, bem como tenha tido pontos evolutivos singulares em cada um dos Poderes Republicanos.⁹⁰

A lei citada visa fortalecer a implementação de tecnologias da informação e comunicação (TIC) na Administração federal direta, além de autarquias e fundações, mas não se configura como uma mudança macroestrutural para todo o Estado brasileiro. Isso é

of websites and links in the WWW. When a new website is introduced, it is embedded into the existing Web and extends the latter. In order for a web page to be ‘visible’ in the Net, links must be created that lead from and to this web page. Hence each web page is based on other websites, search engines, link lists, etc., but it can’t be reduced to them (except in the case when one page is an exact mirror of another) because it has its own specific content and structure. Hence one can say that in the selforganization of the WWW, new web pages emerge out of other web pages. The Web ‘is continuously expanding, moving, and transforming itself. The World Wide Web is a flux’ (Lévy 2001: 140). But this emergence and self-organization of the WWW is not a purely technological process, it is in need of active, knowledgeable human actors who create the structure of the WWW, links, new websites, etc. and browse the web. Without human beings, the Web is a dead mechanical entity that is non-self-organizing. One can only speak of the self-organization of the WWW when one considers the WWW not a technological system, but a socio-technological system where human beings make use of a technological medium in order to communicate. The Web grows and self-organizes only through human activity.” (Fuchs, 2006, p. 278-279). *Vide*, também Américo Ribeiro Magro, Landolfo Magro, em “Manual de Direito Digital” (2024).

⁹⁰ Embora cada uma das esferas de Poder do Estado tenha passado por processos próprios de transformação digital, o foco desta pesquisa é examinar o ambiente Judiciário. É deixado em segundo plano considerações envolvendo a transformação digital no âmbito do Executivo federal, e mesmo aqui somente dando destaque naquilo em que impacta objetivamente ao Judiciário.

evidenciado pela ao Judiciário, por exemplo, Res. CNJ n.º 508, de 22 de junho de 2023⁹¹, que estabelece Pontos de Inclusão Digital (PID) no Judiciário brasileiro.

O espírito da Lei do Governo Digital emerge com o objetivo de modernizar a Administração Pública, focando na desburocratização, na inovação, na transformação digital e na participação do cidadão em todo o processo (artigo 1º). Como princípio, diretriz e eficácia pública, a lei preconiza, que segundo inciso I do artigo 3º: “[...] *a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais acessíveis inclusive por dispositivos móveis*” (Brasil, 2021).⁹²

No contexto brasileiro, pode-se afirmar que um dos importantes passos formais para a transformação digital do Poder Judiciário ocorreu com a instituição do Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC)⁹³ do CNJ, via Portaria n.º 113, de 11 de julho de 2013. Essa medida foi tomada em conformidade com a Res. CNJ n.º 90, de 29 de setembro de 2009, que propôs o nivelamento da tecnologia da informação nos Tribunais brasileiros. Em seguida, foi editada a Res. CNJ n.º 211, de 15 de dezembro de 2015, que estabelece objetivos e diretrizes para a governança em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no Judiciário.

Inicialmente pensada para o período de 2015 a 2020 (artigo 1º), essa resolução teve como objetivo promover a execução da Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação (ENTIC-JUD), tornando-se uma referência no processo de consolidação da governança em TIC enquanto gestão de dados pelo Poder Judiciário brasileiro (CNJ, 2015, 2020).

Atualmente, a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação para o Poder Judiciário (ENTIC-JUD) é regida pela Res. CNJ n.º 370, de 28 de janeiro de 2021, com foco no cumprimento das metas para o sexênio de 2021-2026. Esta resolução inclui como objetivo principal a proteção de dados pessoais sob a tutela da ENTIC-JUD, visando estar em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Além disso, a Res. CNJ n.º 370/2021 estabelece como objetivo central: “[...] *a promoção da governança ágil e da*

⁹¹ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5166>. Acesso em: 30 nov. 2023.

⁹² Com a promulgação da Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021, em que dispõe acerca dos princípios, regras e regulamentos no tocante o Governo Digital, visou conciliar com as normas contidas na Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), na Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017 (Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos), na Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), na Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN) e na Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001 (Lei do Sigilo das Operações de Instituições Financeiras ou “Lei do Sigilo Bancário”).

⁹³ Com o advento da Portaria CNJ n.º 03/2020 passou a sigla a ser CGOVTIC.

transformação digital do Poder Judiciário por meio de serviços e soluções digitais inovadoras que impulsionem a evolução tecnológica do Poder Judiciário” (CNJ, 2020, 2021).

3 SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS (SERP)

A Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022 (Lei do SERP – LSERP)⁹⁴, publicada no DOU em 28/06/2022, foi editada com a proposta de modernizar, desmaterializar e simplificar os procedimentos relacionados aos registros públicos, regulados pela Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos – LRP), e pela Lei n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (Lei de Condomínios e Incorporações Imobiliárias) dentre outras disposições (CNJ, 2022).

Para isso, criou-se o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), uma plataforma digital integradora e de abrangência nacional, cabendo à Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ) disciplinar e implementar o SERP no país, inclusive com a atribuição de regulamentar sua operabilidade privada (CNJ, 2022; Kümpel et al., 2022; Rodrigues, 2022; Oliveira; Tartuce, 2023; Gentil et al., 2023; Debs, 2025).

O módulo de acesso exclusivo do Judiciário ao SERP, denominado Serp-Jud, foi lançado em 1º de abril de 2024, onde nos primeiros onze dias de funcionamento, registrou mais de 460 mil acessos, com a realização de 151.479 buscas e emissão de 11.119 certidões no registro civil, resultado comemorado com entusiasmo pela CN/CNJ. No âmbito do registro de imóveis, destacaram-se 125.966 buscas de bens e 173.423 visualizações de matrículas, sendo também contabilizadas 1.486 buscas no Registro de Títulos e Documentos e no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RTDPJ) (CNJ, 2024).

Contudo, a implementação do SERP no Brasil não se deu sem críticas e questionamentos operacionais sobre sua viabilidade em nível nacional, manifestados por uma pluralidade de profissionais, incluindo registradores, notários e especialistas da área. Entre os críticos, destaca-se o jurista Sérgio Jacomino (2023), 5º oficial de registro de imóveis da capital de São Paulo, que vê no SERP, idealizado sob o pretexto de modernizar o Judiciário brasileiro, uma ameaça à tradição do direito registral, por incorporar modelos estrangeiros e interesses do mercado financeiro e imobiliário.

Já na visão de Emmanuel Sousa de Abreu (2023) vislumbra um futuro promissor para os serviços cartoriais no Brasil com a implementação do Serp. Sua análise positiva reside na

⁹⁴ Decorrente da conversão em lei da Medida Provisória (MP) n.º 1.085, de 27 de dezembro de 2021.

crença de que a plataforma eletrônica trará consigo maior comodidade e rapidez para os usuários, ao permitir o acesso remoto e simplificado às informações. Adicionalmente, ele enfatiza o potencial do sistema para uniformizar os procedimentos em nível nacional e otimizar a eficiência operacional dos cartórios, representando um avanço significativo na modernização do setor de registros públicos.

De todo modo, o SERP envolve uma central eletrônica de nível nacional, em ambiência de plataforma digital vinculada à dinâmica da atividade extrajudicial, cujo propósito é unificar todos os serviços cartorários por ele regido, de modo que tais serviços sejam oferecidos de forma desmaterializada, isto é, remotamente com o uso de novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) interligando serventias extrajudiciais e o Judiciário (CNJ, 2024).

Para tanto, o legislador ordinário além de fortalecer a CN/CNJ de modo a romper tradição histórica de ilhas de normatividades primárias a desafiar a legalidade estrita, promoveu esforços para conectar todas as serventias extrajudiciais do Brasil de forma virtual, formando um ciberespaço público operativo entre os comunicantes, dotado de lógica e eficiência em seus processos, visando oferecer os serviços de registro público de maneira centralizada (Kümpel et al., 2022; Rodrigues, 2022; Oliveira; Tartuce, 2023; Gentil et al., 2023; Debs, 2025).

Examinando atentamente a temática do SERP, os juristas Carlos E. Elias de Oliveira e Flávio Tartuce (2023) argumentam que: “[...] *a ideia é encantadora, mas não se pode aderir a ela sem uma visão histórica, sistemática e pragmática dos serviços notariais e registrais [...]*” (2023, p. 3). Logo, o surgimento do SERP representa resposta quanto a continuidade de uma longa caminhada legislativa visando a transformação digital dos serviços registrais e notarias, embora o SERP não ser pioneira em abordar dinâmica de plataforma digital ao serviço público no contexto extrajudicial, mas promove profunda e irreversível caminhada para a: “[...] *redução de burocracias, percebida no âmbito do direito privado nos últimos anos [...]*” (Oliveira; Tartuce, 2023, p. 4).

No mesmo sentido, o avanço na análise do SERP como uma nova forma de conceber o sistema registral brasileiro impõe a consideração de aspectos gerais que lhe são posteriores, ainda que apenas brevemente explorados neste trabalho. Tais aspectos integram a instância da Teoria Geral do Direito Notarial e Registral no Brasil, exigindo a compreensão do regime jurídico de delegação desses serviços e da própria concepção constitucional acerca do Poder Público enquanto ente delegante.

3.1 Dinâmica do Sistema de Registros Públicos no Brasil

Segundo o jurista Luiz Guilherme Loureiro (2021) a Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios – LC –, também chamada de Lei dos Notários e Registradores – LNR), em que veio a regulamentar o artigo 236 da Constituição Republicana de 1988, não define explicitamente o sentido jurídico do termo “serviço”, mas infere que a sua noção pode ser deduzida das disposições desta lei.

Assim, argumenta o autor que o sentido de “serviço notarial” e “serviço registral” podem ser entendido de três formas: (1) como uma atividade (artigo 4º da LNR), que versa acerca da prestação dos serviços notariais e de registros; (2) como um local ou sede da função, de modo a caracterizar um espaço acessível ao público destino e que venha a garantir segurança para o arquivamento de livros e documentos próprios da atividade notarial e registral; e, por fim, (3) como um feixe de competências ou atribuições (artigo 5º da LNR) (Loureiro, 2021).

Cada serviço cartorário deve funcionar em um único local, sendo proibida a instalação de sucursais (artigo 43 da LNR), de modo em que as atividades em teletrabalho não importam em criação de sucursais, ao lado de não autorizar ao notário e ao oficial de registro a praticar atos fora do âmbito de sua delegação (artigo 59, § 2º, CNN/CN/CNJ-Extra).

O local físico onde são desenvolvidas as atividades notariais e registrais é denominado “cartório” ou “cartório extrajudicial”, expressões que se referem à atividade notarial e registral no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça. Para Loureiro (2021), “cartório” é um termo amplamente utilizado na linguagem jurídica, geralmente acompanhado de qualificativos, como “extrajudicial”, para distingui-lo dos cartórios judiciais, resultando em expressões como “atividade cartorária”, “serviços cartorários” etc.⁹⁵

Anota-se que, sem desmerecer essa orientação tradicional, é importante registrar que, já se argui com total parcimônia a terminologia “jurisdição extrajudicial” (Favero, 2024), em que se compatibiliza aos esforços dos Poderes Republicanos, principalmente do Judiciário, quanto ao fortalecimento de novas formas de acesso à Justiça, fundada na desjudicialização, isto é: “[...] *um método, uma estruturação diversa do ortodoxo processo perante o Poder Judiciário. Mantém, contudo, a ‘natureza de intervenção estatal’, representando a apoteose da fase metodológica instrumentalista [...]*” (Favero, 2024, p. 279).

⁹⁵ O Código de Processo Civil de 2015 ainda conserva o uso tradicional da expressão “cartório”, mencionada 33 vezes ao longo da norma, para se referir às serventias judiciais. Tal terminologia é exemplificada no artigo 152, que trata das atribuições do escrivão ou chefe de secretaria. Nesse contexto, os chamados “cartórios judiciais” ou “secretarias do juízo” correspondem às unidades administrativas do Poder Judiciário responsáveis pela execução dos atos processuais de natureza burocrática e técnica. A condução dessas atividades recai sobre o secretário judicial ou diretor de secretaria, sob a supervisão direta do juiz titular da unidade jurisdicional.

Entrementes, conforme analisado na presente pesquisa, é inconcebível compreender o Sistema de Justiça sem considerar o papel inclusivo da atividade notarial e registral, inserida no que se convencionou chamar de Sistema Extrajudicial de Justiça (Patah, 2023). Tal abordagem reconhece um conjunto ampliado de atribuições e maior autonomia aos oficiais de registro público e notários, desvinculando-os da ideia de meros núcleos burocráticos e atribuindo-lhes um papel relevante no processo de desjudicialização (Patah, 2023).

Essa perspectiva não implica na redução do espaço ocupado pelo Judiciário, mas, ao contrário, confere a esses profissionais agentes delegatários, no exercício de seus ofícios ao âmbito da jurisdição voluntária, a qualidade de “*iudex chartularius, judex ordinarius*” (Favero, 2024). Nesse sentido, segundo Irene Stolzi (2017):

La nota espressione carneluttiana – «quanto più notaro quanto meno giudice» – mirava viceversa a riconoscere al notaio un ruolo decisivo proprio nei processidi gestazione e di gestione di quella «formazione privata del diritto» che lamaggioranza della scienza giuridica aveva per troppo tempo rimosso ed esclusodal proprio osservatorio. Se vi era una «antitesi fondamentale tra il giudice e ilnotaro», se un buon lavoro notarile appariva essenziale non solo a scongiurarele liti future, ma a celebrare, più in profondità, l’essenza autentica e imperituraldel diritto come strumento di pace e pacificazione tra soggetti, il notaio nonpoteva che essere annoverato tra le figure essenziali a garantire la buonasalute degli ordinamenti. L’occhio di Carnelutti, tuttavia, resta interamenteconcentrato sul versante interprivato della mediazione notarile, in perfettacoerenza con le caratteristiche di un itinerario teorico che, pur tra revisioni eripensamenti, continua a marcare con nettezza la linea divisoria tra privato e pubblico, e a immaginare la privatezza come luogo di incontro e interazionedi interessi esclusivamente individuali, vegliati dall’alto da uno Stato cheintercetta i movimenti individuali solo per offrire ai singoli procedure di pace,per coadiuvarli nella prevenzione dei conflitti, attraverso il notaio, o nella lorosoluzione, attraverso il giudice. (Stolzi, 2018, p. 67-68)

Ressalta-se o texto da jurista italiana Stolzi (2017), citando Carnelutti, que há papel fundamental do notário como agente da mediação interprivada, capaz de prevenir conflitos e assegurar a harmonia social por meio da formação privada do Direito. Carnelutti, segundo Stolzi (2017), reconhece uma antítese fundamental entre o juiz e o notário, na qual o notário se destaca não apenas por evitar litígios futuros, mas também por afirmar a essência do Direito como um instrumento de paz e pacificação entre sujeitos individuais.

A referência de Favero (2024) à expressão “*iudex chartularius, judex ordinarius*” (p. 157), retomada por Stolzi (2018), reforça a concepção carneluttiana do notário como agente institucional ativo. No contexto desta pesquisa, essa perspectiva articula-se ao ativismo judicial-administrativo, evidenciando a expansão das atribuições dos notários e registradores no Sistema Justiça. Sua atuação, ancorada em normas administrativas emanadas do CNJ, sendo algumas

com força normativa primária, ultrapassa o mero exercício técnico-operativo e contribui para a efetivação de formas extrajudiciais de tutela de direitos fundamentais.

Doutrina e jurisprudência definem os serviços extrajudiciais como estruturas técnico-administrativas delimitadas por função e território (Loureiro, 2021). Seus titulares, embora exerçam funções públicas, não integram a Administração Pública nem ocupam cargos públicos, atuando como particulares remunerados em razão de emolumentos arrecadados, sendo-lhes classificados como agentes delegados, em que realizam atividades por conta própria, sob normas estatais e fiscalização do delegante (Meirelles, 2016).

A atividade delegada não deve ser confundida com a serventia em si – *locus* operativo técnico –, seja ela o espaço físico ou a plataforma digital/eletrônica que atende as exigências do CNJ. Assim, o tabelião ou o oficial de registro público é a pessoa natural, em que exerce a função pública por delegação do Poder Público, segundo orientação dada pelo artigo 236 da CRFB/88, sendo indispensável um local físico específico, de modo a concentrar os meios necessários para o cumprimento de suas atribuições legais e a guarda de documentos originais (Loureiro, 2021).

Este local é o domicílio profissional do notário, onde a Lei n.º 8.935/1994 estabelece que a extinção da delegação não implica a extinção da serventia extrajudicial, estabelecendo, assim, distinção entre as hipóteses de término de uma e de outra, segundo leitura dos artigos 39 e 44 da LNR. Após a extinção da delegação, por motivos elencados em lei como a morte, a renúncia ou a perda da função, um novo concurso público de responsabilidade do Judiciário deve ser realizado em até seis meses (artigo 15 da LNR c/c artigo 236, § 3º, da CRFB/88).

3.1.1 Delegação das Serventias Extrajudiciais

Examinar a lógica constitucional da delegação pelo Poder Público ao particular visando se tornar titular da atividade de notas ou de registro público no Brasil, remete necessariamente investigar a natureza jurídica, em si, da serventia extrajudicial. Dessa maneira, parte-se do reconhecimento de que tais serventias se organizam como espaço físico e virtual de forma técnica e administrativa, destinando-se a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia de atos jurídicos (artigo 1º da LNR).

Os profissionais envolvidos são típicos burocratas do Sistema Justiça⁹⁶, embora particulares desprovidos de cargo público, como regra legal bacharéis em Direito que exercem

⁹⁶ O termo “burocratas do Sistema Justiça” não se refere à ideia informal de burocracia indesejada, caracterizada por rigidez excessiva e irracionalidade. Em vez disso, baseia-se no conceito weberiano de burocracia como

sua função com fé pública e o fazendo em caráter privado, exigindo-lhes prévia aprovação em concurso público, de provas e títulos (artigos 1º e 3º da LNR c/c artigo 236, *caput*, da CRFB/88), cujo Poder Público é o delegante e o particular passa a ser o delegatário.

Como já dito, o agente delegatário é a particular pessoa natural (não sendo possível pessoas jurídicas) que exerce em caráter privado serviços notariais ou de registro público, não se qualificando como servidor público estatutário,⁹⁷ embora possa se responsabilizar como funcionário público à luz da esfera penal (artigo 24 da LNR).

Anota-se que, “delegação” do artigo 236 da Constituição Cidadã não se confunde com a “delegação de serviço público” tratada no artigo 175, regulamentada pela Lei n.º 8.987/1995. Enquanto a concessão de serviços públicos envolve licitação e é atribuída a pessoas jurídicas ou consórcios por prazo determinado (art. 2º, II, da Lei n.º 8.987/1995, com a redação da Lei n.º 14.133/2021), a permissão é uma delegação administrativa forma vínculo precário, embora também precedida por licitação, para prestação de serviços públicos por pessoa física ou jurídica, conforme o artigo 2º, IV, da mesma lei.

Outro ponto distintivo entre as determinações constitucionais dadas entre os artigos 175 e 236 da CRFB/88, está no fato de que nos contratos administrativos de concessão e de permissão são sempre precedidos de licitação pública, o que difere dos cartórios que não se submetem ao procedimento licitatório previsto no artigo 37, inciso XXI, da CRFB/88, afastando o regulamento geral dado na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 - LLC)⁹⁸.

Os cartórios, sem personalidade jurídica, operam sob a autorização da CN/CNJ, tanto em ambiente físico quanto digital – embora organizado a partir de espaço físico –, onde o artigo 22 da LNR estabelece que os oficiais de registro e notários são civilmente responsáveis por danos causados a terceiros, podendo buscar ação de regresso contra responsáveis por dolo ou culpa (Morais, 2022).

dominação racional-legal e organização administrativa moderna. Nesse sentido, os burocratas são agentes estatais estratégicos na Administração, cujas ações seguem regras e procedimentos impessoais, orientados pela racionalidade, previsibilidade e eficiência (Pereira Júnior, 2010).

⁹⁷ Embora sejam particulares em regime de delegação do Poder Público, não podem ser equiparados a servidores públicos, típicos da Administração direta e indireta. São agentes delegados, ou seja, executam atividades públicas em nome próprio, por sua conta e risco, mas conforme normas estatais e sob fiscalização do delegante. Não são servidores, honoríficos ou representantes do Estado, mas colaboradores do Poder Público, como concessionários, permissionários, notários, registradores, leiloeiros e tradutores públicos (Meirelles, 2016).

⁹⁸ Segundo o TCEMG (Proc. n.º 1104768/2021), os serviços prestados por cartórios de Registro de Imóveis, por possuírem natureza estatal e seguirem regime jurídico público, não se submetem às Leis de Licitações (Lei n.º 8.666/1993 e Lei n.º 14.133/2021), sendo remunerados por emolumentos fixados em lei, apesar de serem exercidos por delegação do Poder Público. (Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111625327>. Acesso em: 10 out. 2023).

Eis o entendimento firmado pelo STF, no RE n.º 842.846/SC, que conciliou a LNR com o artigo 37, § 6º, da CRFB/88, afirmando que o Estado responde de forma objetiva e extracontratual pelos danos causados por tabeliães e registradores no exercício de suas funções, com dever de regresso em casos de dolo ou culpa (Morais, 2022).

Nesse sentido, a tese firmada no Tema n.º 777, pelo STF⁹⁹, pacificou o entendimento de que o Estado responde objetivamente pelos atos praticados pelos notários e registradores, enquanto estes respondem de forma subjetiva a título de ação de regresso. Para tanto, deverá o Estado provar em Juízo a presença de culpa *lato sensu* (dolo ou culpa *stricto sensu*) praticada pelo oficial de registros e notários, ou seus prepostos¹⁰⁰, sob pena de prática ato de improbidade.

A delegação pelo Poder Público envolve normas de Direito Administrativo, consistindo em atribuir a outrem competências originalmente do delegante, desde que o delegado tenha condições para exercê-las de modo em que, a ordem jurídica brasileira proíbe delegação entre os Poderes, bem como a delegação de atos políticos, como a competência tributária, sanção e veto presidencial (Meirelles, 2016).

Por se tratar de serviço público exercido por delegação típica, o serviço extrajudicial prestado nas serventias (cartórios) de notas e de registro público não se enquadra na categoria de “serviços autorizados”, que, segundo Meirelles (2016), são delegados por ato unilateral da Administração, geralmente de forma precária e discricionária, podendo ter caráter instável, emergencial ou transitório, ou ainda corresponder aos serviços descritos no artigo 21, incisos XI e XII, da CRFB/88.

Tal conclusão é facilmente identificada em virtude da própria previsão constitucional extraída do *caput* do artigo 236, onde informa que os serviços públicos de notas e de registro serão exercidos em caráter privado, via delegação do Poder Público, enquanto que o § 3º, do artigo 236 também da CRFB/88 informa que o ingresso na atividade extrajudicial de notas e de registro público exige prévia aprovação em concurso público, de provas e títulos, vedado que as serventias fiquem vagas enquanto não ocorrido novo certame de concurso de provimento ou de remoção por mais de 6 (seis) meses (Morais, 2022).

Acerca dos concursos públicos para cartórios serem realizados pelo Judiciário, decorrerem da disposição contida no § 3º, do artigo 236, da CRFB/88, segundo regra indicada

⁹⁹ Ainda que haja precedentes que reconheçam, em tese, a existência de relação de consumo nas atividades notariais e a possibilidade de responsabilização direta do delegatário ou sucessores (TJSP, AgInt n.º 2264766-83.2019.8.26.0000), prevalece o entendimento de que tais atividades integram regime de direito público, sem configurar relação de consumo, sendo a responsabilidade por danos atribuída objetivamente ao Estado (STF, RE 842846, Tema 777).

¹⁰⁰ Estes regidos pela legislação trabalhista, segundo artigo 48 da LNR.

no *caput*, do artigo 1º, do Res. CNJ n.º 81, de 09 junho de 2009, sendo que a comissão examinadora é formada hegemonicamente por magistrados, havendo um desembargador, na qualidade de presidente, três juízes de direito, seguindo-se com a presença de um membro do *Parquet*, um membro advogado, um registrador e um tabelião (§ 1º, do artigo 1º, do Res. n.º 81/2009) (Morais, 2022).

Conforme o inciso IV do artigo 32 da LNR, notários e oficiais de registro só perdem a delegação após garantido o contraditório e ampla defesa, conforme o artigo 5º, inciso LV, da CRFB/88, cujas causas são: (1) morte, (2) aposentadoria facultativa,¹⁰¹ (3) invalidez, (4) renúncia, (5) perda (artigo 35 da LNR) e (6) descumprimento da gratuidade (artigo 30 da LNR).

A perda da delegação depende de sentença judicial transitada em julgado ou decisão administrativa no processo competente (artigo 39 da LNR, c/ red. dada pela Lei n.º 9.812/1999). Destaca-se que, o particular ao assumir a delegação se torna titular prestador do serviço delegado, não lhe transferindo a posição de proprietário do cartório ou da atividade estatal, bem como não lhe confere qualquer privilégio de caráter hereditário ou vitalício (Dutka, 2021).¹⁰²

A qualidade de titular da serventia é conferida aos notários e oficiais de registro público, enquanto agentes delegatários (Loureiro, 2021; Rodrigues, 2022; Gentil et al., 2023), resultando que: “[...] *o titular da serventia extrajudicial (delegatário do serviço) sem dúvida submete-se ao processo administrativo disciplinar, pois é exatamente a pessoa física que recebeu, de maneira personalíssima, a outorga do serviço pelo Estado.*” (Gentil et al., 2023, Capítulo 1, n.p.).

De forma derradeira, à luz das disposições contidas na Lei dos Notários e Registrados (Lei n.º 8.935/1994) e Lei dos Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973), são titulares das serventias extrajudiciais os: (1) tabeliães de (1.1) protesto de títulos (artigo 11 da LNP) e (1.2) de notas (artigos 6º ao 9º da LNP); (2) oficiais de (2.1) registro civil de pessoas naturais, RCPN (artigo 12 da LNP c/c artigo 1º, §1º, inciso I da LRP), (2.2) registro civil de pessoas jurídicas, RCPJ (artigo 12 da LNP c/c artigo 1º, §1º, inciso II da LRP), (2.3) registro de títulos e documentos, RTD (artigo 12 da LNP c/c artigo 1º, §1º, inciso III da LRP), (2.4) registro de imóveis, RI (artigo 12 da LNP e artigos 1º, §1º, inciso IV, da LRP), (2.5) registro de distribuição,

¹⁰¹ A aposentadoria compulsória não se aplica a notários e registradores, por não serem servidores públicos titulares de cargo efetivo, mas delegatários de atividade estatal exercida em caráter privado, conforme decidiu o STF na ADI n.º 2.602/MG. Nesse contexto, a doutrina refere-se à compulsória como “aposentadoria expulsória”, dada sua imposição independente da vontade do agente (Kertzman, 2020, p. 611).

¹⁰² A Constituição de 1988 instituiu o concurso público como forma obrigatória de ingresso na titularidade de cartórios, rompendo com o modelo patrimonialista anterior baseado em nomeações políticas e hereditariedade, mas essa mudança só se efetivou concretamente após décadas de resistência, culminando com a Res. CNJ n.º 80/2009 (Dutka, 2021).

RD (artigo 13 da LNP) e (3) tabelião e oficial de registro de contrato marítimo (artigo 10 da LNP).

Cada serventia extrajudicial apresenta peculiaridades técnico-operativas próprias, especialidades inconfundíveis em relação uma com as outras, de modo em que, as atribuições de seus titulares decorrem da Constituição e da lei, com espaço restrito para a correção de lacunas legislativas por meio da edição de normas judiciais, que se dirigidas ao SERP devem obediência à previsão dada no inciso XIV do artigo 30 da LNP (c/ red. dada pela Lei n.º 14.382/2022).

Contudo, impulsionado pelo ativismo judicial-administrativo, tem-se observado o preenchimento de lacunas normativas sem previsão legal expressa, com base em interpretações desenvolvidas a partir da prática institucional do Judiciário. Essa atuação, de natureza centrífuga, irradia-se da experiência do Judiciário no extrajudicial para a sociedade por meio da edição de normas judiciais primárias, que buscam fundamento e validade direta na Constituição Republicana de 1988.

3.1.2 O Judiciário como Poder Público Delegante

O sentido constitucional do termo “Poder Público”, extraído do *caput* do artigo 236 da CRFB/88, ao prever a delegação das atividades extrajudiciais de notas e registros públicos a particulares, gerou controvérsias iniciais entre os Poderes da República quanto a quem seria o agente delegante. Contudo, sob a leitura da pesquisa, o § 1º do mesmo artigo já esclarecia acerca da questão ao atribuir ao Judiciário a função fiscalizatória, o que, à luz da teoria dos poderes implícitos, legitima sua competência delegante.

Como amplamente reconhecido, a LNR, em seu artigo 2º, dispõe que os serviços notariais e de registro são exercidos sob caráter privado, sendo precedidos de delegação pública pelo Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, o que se alinha à atividade fiscalizatória e regulatória em atenção ao citado § 1º do artigo 236 da CRFB/88 (Moraes, 2022).

No entanto, o artigo 2º foi inicialmente vetado pelo então Presidente da República em exercício, Itamar Franco, com base na Mensagem n.º 1.034, de 18 de novembro de 1994. Na justificativa do veto, argumentou-se que o artigo 236 da CRFB/88 estabelece que os serviços notariais e de registro devem ser exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, sem especificar a qual Poder caberia essa delegação. Mas, na leitura do Executivo federal, o § 1º do artigo 236, ao atribuir ao Judiciário a função de fiscalizar tais serviços, foi interpretado

como indicativo de que não lhe competiria exercer a delegação, motivo pelo qual o dispositivo foi vetado (Morais, 2022).

O debate resultou na elaboração do PLC n.º 7/2005 (originalmente o PL n.º 160/2003), de iniciativa do deputado federal Inocêncio Oliveira (do Partido Liberal), que explicitamente atribuía ao Executivo federal a qualidade de titular da delegação do serviço público extrajudicial de notas e registros públicos. Ademais, o PLC n.º 7/2005, entre outras disposições, propunha a inclusão de um novo dispositivo, o artigo 2º-A na LNR, que estabelecia de maneira inequívoca que: “[...] *a outorga da delegação do exercício da atividade notarial e de registro é ato privativo do Poder Executivo do Estado-Membro e do Distrito Federal.*” (Morais, 2022).

Durante a tramitação do PLC n.º 7/2005 no Congresso Nacional, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal emitiu parecer favorável à manutenção da redação original do projeto, sem emendas, apoiada pelo entendimento de renomados juristas, incluindo Nelson Nery Junior (2004). Nery Junior argumenta que a delegação das funções notarial e registradora é competência do Executivo, conforme o § 1º do artigo 236 da CRFB/88, que atribui ao Judiciário apenas a fiscalização dessas atividades, não lhe cabendo a delegação (Morais, 2022).

Para Nery Junior (2004), o Judiciário exerce exclusivamente a função jurisdicional, que é indelegável, e, portanto, não pode delegar funções administrativas. Assim, cabe ao Executivo delegar a função notarial e registradora, sendo a fiscalização e a aplicação de penalidades administrativas, exceto a perda da delegação, atribuições do Judiciário, pois a perda da delegação, quando necessária, deve ser encaminhada ao Executivo para aplicação da penalidade (Nery Junior, 2004).

O veto presidencial ao retro artigo 2º da LNR foi sucedida de discussões no campo doutrinário e legislativo diante da indesejável lacuna legislativa deixada pelo Executivo. Tal brecha impediu a solução de uma questão crucial: a definição de qual dos Poderes Republicanos – Legislativo, Executivo e Judiciário –, seria o responsável pela delegação da execução da atividade extrajudicial de notas e registros públicos, conforme o artigo 236 da CRFB/88 (Morais, 2022).

Frisa-se que, a mensagem de veto presidencial não esclareceu o sentido jurídico de “Poder Público” nem justificou adequadamente a exclusão do Judiciário como poder delegante. Contudo, a leitura conjunta do *caput* e do § 1º do artigo 236 da CRFB/88 permite inferir que a competência do Judiciário para fiscalizar os serviços notariais e registrais também abrange a

delegação e a edição de regulamentos necessários à sua execução, sendo hoje superada qualquer discussão em sentido contrário (Loureiro, 2021; Morais, 2022).

Loureiro (2021) ressalta que a competência normativa do Judiciário decorre diretamente de sua atribuição constitucional de controlar e fiscalizar a atividade notarial e registral, conforme previsto no § 1º do artigo 236 da CRFB/88. Nessa mesma direção, Gentil et al. (2023) apontam que os oficiais de registro, no exercício da delegação do serviço público, devem observar normas previamente estabelecidas, seja por lei, seja por regulamentos expedidos pelo próprio Judiciário, em consonância com seu papel institucional.

Tal raciocínio é reforçado pela disposição contida no artigo 15 da LNR, não atingida pelo veto presidencial, que confere ao Judiciário a atribuição de realizar o concurso público para ingresso de novos particulares nas serventias extrajudiciais, sendo que este concurso público, segundo a LNR, se dá mediante ampla participação da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um representante notário e um oficial de registro público, o que alinha com a previsão constitucional dada no § 3º do artigo 236 da CRFB/88, e, conforme inteligência do artigo 15 da LNR, só pode ocorrer se o poder delegante seja o Judiciário (Morais, 2022).

Após a edição da EC n.º 45/2004 e consequente criação do CNJ, este órgão publicou a Res. n.º 81, de 9 de junho de 2009, na qual dispõe acerca dos concursos públicos de provas e títulos visando a outorga das delegações de notas e de registro público, além de apresentar minuta de edital para tal fim (Morais, 2022).

A partir da Res. n.º 81/2009, notadamente um exemplo de norma judicial com força normativa primária, é possível que os tribunais venham a organizar seus concursos com o desiderato de moralizar a delegação das serventias extrajudiciais pelo Judiciário, cujo fundamento é extraído da experiência dos tribunais e do CNJ, demonstrada em precedentes administrativos e judiciais citados pela norma.¹⁰³

¹⁰³ Segue os precedentes citados pelo CNJ: Procedimentos de Controle Administrativo/CNJ n.ºs 118, 197, 264, 303, 395, 456, 464, 516, 630, 885-5 10734, 11684, 1245, 13474, 13620, 15.417, 17931, 8851, 8600, 3614, 4280, 14437, 12131, 13474, 10229, 3262, 13632, 8855, 3063, 17820, 28350 e 16104, Pedidos de Providências/CNJ n.ºs 847, 861, 13644 e 1363-2, Mandados de Segurança (STF) n.ºs 27895, 27820, 27814, 27673, 27712, 27711, 27571, 27291, 27118, 27334, 27278, 27104, 27000, 26888, 26889, 26860, 27795, 27861, 27845, 26889, 27098, 27713, 27489, 27257, 27350, 27279, 26877, 26209, 27831, 27876, 27098, 27153, 26989, 26677, 26335, 25962, 27955, 27752, 26310 e 27981, Reclamações (STF) n.ºs 4799, 4334, 3858, 3876, 3876, 7554, 4799, 7555, 5209, 4344, 4692, 4087, 4087, 3875, 3123, 3954, Agravos de Instrumento (STF) n.ºs 373519, 743906, 516427, 367969, 394989, 499704, 373823, 453465, 473027, 391272, 375820, 384243, 391002, 325285, 456680, 499706, 500446, 625442, 681024, 481173, 395514, 326100, 681267 e 473905, Recursos Extraordinários n.ºs 566314, 431380, 416420, 429034, 393908, 394345, 432541, 428242, 252313, 378347, 409843, 284321, 591437, 426909, 384977, 434640, 255124, 182641, Ações Cautelares (STF) n.ºs 1783, 1782, 1784, 1781, 1755, 1480, 688, 811 e 809, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (STF) n.ºs 363, 417, 1498, 1573, 1855, 2018, 2069-9, 2151, 2415-MC, 2602, 2961, 3016, 3319, 3443, 3517, 3519, 3522, 3580, 3748, 3812 e 4140, Agravo Regimental (STF) n.º 1914 Petição

Embora a Res. n.º 81/2009 seja vista nesta pesquisa como uma forma inicial de ativismo judicial-administrativo do CNJ, sua atuação foi decisiva para fortalecer a autonomia do Judiciário, esclarecendo seu papel como Poder Público delegante, além de reforçar suas atribuições fiscalizadoras e normatizadoras. A resolução criou espaços para o exercício de funções atípicas, como o poder regulamentador autônomo, consolidando um papel mais ativo e independente do Judiciário.

Joel Dutka (2021), em sua tese de doutorado pela Universidade Federal de Santa Catarina, destaca que, embora a atividade notarial e registral tenha sido regulamentada pela Lei n.º 8.935/94 (LNR), foi com a Res. n.º 81/2009 que se instituiu o concurso público à luz dos valores da Constituição brasileira de 1988, para a que particulares venham a serem titulares dos cartórios extrajudiciais, visando combater práticas irregulares e a perpetuação de famílias nas serventias extrajudiciais, buscando moralizar a atividade notarial e registral no Brasil.

Para Dutka (2021), a criação do CNJ em 2005 foi um marco decisivo ao possibilitar a divulgação pública das informações sobre os cartórios e a implementação do concurso público para a titularidade das serventias, representando um ponto de inflexão no combate à fragmentação normativa do setor cartorário nos Judiciários dos Estados e do Distrito Federal. Com isso, o sociólogo e cientista político argumenta que o CNJ consolidou sua função reguladora no Sistema Extrajudicial de Justiça, ampliando sua supervisão com foco na transparência, no planejamento estratégico e no controle disciplinar.

A Res. CNJ n.º 81/2009, para a presente pesquisa, ao regulamentar os concursos para cartórios, resolveu disputas anteriores sobre o tema, clarificando o papel do Judiciário como o poder delegante, conforme expresso no *caput* do artigo 236 da Constituição de 1988 e no artigo 1º da resolução, evidenciando que, embora formalmente seja um ato administrativo normativo, o referido normativo possui caráter de lei material, tipicamente uma norma judicial primária.

Em relação ao PLC n.º 7/2005, o qual foi inicialmente aprovado pela Câmara dos Deputados, a proposta foi vetada pelo Presidente da República, conforme a Mensagem n.º 343, de 3 de junho de 2008, com base na manifestação do Ministro da Justiça, encerrando assim a tramitação do projeto. A seguir, apresenta-se trecho da referida mensagem de veto presidencial:

O crescimento econômico aliado ao fortalecimento das políticas sociais impõe desafios ao sistema de registros brasileiro, como a universalização do acesso, a informatização dos procedimentos e a integração com outras esferas públicas. Nesse contexto, mostra-se necessária uma ampla reformulação da

(STF) n.ºs 4492, Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n.ºs 41 e 87, Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 14 RMS/STJ n.ºs 28863, Agravo Regimental no RMS/STJ n.ºs 11121, 25487, 17855, 24335 Agravo Regimental na Petição STJ n.ºs 4810, Recurso Especial n.ºs 789940 Recurso Especial n.ºs 924774. (Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>. Acesso em: 4 fev. 2022).

legislação vigente, de maneira a adequar todo o sistema cartorial às demandas crescentes, objetivo que não se alcança com a adoção de alterações pontuais. Assim, o Ministério da Justiça estudará proposta de medidas que busquem uma reformulação do sistema, tornando-o capaz de atender convenientemente às demandas da sociedade. (Brasil, 2008, n.p.)

De forma sintética, o Brasil possui dois grandes sistemas de registros públicos: (1) o Sistema Extrajudicial de Justiça e (2) o Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (Sinrem). O primeiro, delegado pelo Judiciário a particulares aprovados em concursos públicos de provas e de títulos, os quais, embora não sejam agentes administrativos, exercem uma função pública por delegação, sendo denominados agentes públicos delegatários, e abrange os serviços de registro civil, de imóveis, de títulos e documentos, de pessoas jurídicas e os serviços notariais, sendo regido pelas Leis n.º 6.015/1973 e n.º 8.935/1994, conforme já examinado.

Já o Sinrem, vinculado ao Executivo, é responsável pelo registro comercial, administrado diretamente pelas Juntas Comerciais, sem delegação a particulares, conforme regulamentação dada pela Lei n.º 8.934, de 18 de novembro de 1994, estruturado em dois órgãos administrativos: (1) o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, como órgão central, e (2) as Juntas Comerciais estaduais, subordinadas administrativamente aos governos locais e tecnicamente ao referido departamento (Brasil, 2019; Sacramone, 2022; Gentil et al., 2023; Cruz, 2025).

3.2 Poder Normativo do Judiciário no âmbito do SERP

Examinar o poder normativo das corregedorias, com ênfase no CNJ, implica investigar as atribuições constitucionais conferidas ao Judiciário com o advento da Constituição Republicana de 1988 e suas reformas, que estabeleceram um ambiente de abertura semântica do texto constitucional e, consequentemente, reconhecimento de poderes implícitos a juízes e tribunais. Esse contexto evidencia a influência do pensamento neoconstitucionalista na interpretação da dinâmica do Judiciário segundo a Constituição, seja no campo do ativismo judicial, seja na esfera do ativismo administrativo-judicial (Franco, 2020).

De fato, o poder normativo das corregedorias está intrinsecamente vinculado à dinâmica interna do Judiciário brasileiro, que, por meio de sua pragmática, linguagem e experiência institucional projeta normatividade aos subsistemas sociais e aos demais Poderes da República enquanto movimento centrífugo (pois, parte de sua realidade para o exterior). Portanto, é necessário reconhecer que, conforme aponta o jurista Dalmo de Abreu Dallari (1996): “[...] *os juízes exercem atividade política em dois sentidos: por serem integrantes do*

aparato de poder do Estado, que é uma sociedade política, e por aplicarem normas de direito, que são necessariamente políticas.” (p. 85).

Por intermédio do poder normativo atribuído às corregedorias, o Judiciário aprimora sua dinâmica interna, consolidando sua autonomia institucional e atuando com um refinamento operacional que conecta dois planos: o das demandas sociais frente ao das soluções jurídicas almejadas. Esse processo apoia a transcendência da mera mecânica decisória enquanto exercício da função jurisdicional, tipicamente vinculado ao plano de aplicação da legalidade, para agregar a capacidade das corregedorias em editarem normas judiciais que regulamentam a atividade notarial e registral, compartilhando em certos momentos o mesmo peso de subsunção e importância que é atribuída à lei, fazendo referência ao *legislatività dell’organizzazione* (Zagrebelsky, 1992), cuja analogia é citada por importante seguimento da doutrina pátria, destacando-se indiscutivelmente Ricardo Dip (2018a, 2018b, 2022).

Entrementes, tal lógica apoia a formação de normas judiciais mais aderentes à realidade pragmática do Judiciário, que conforme explorado na Seção 1.2 pode fomentar práticas de ativismo judicial-administrativo, cujo produto de seus processo, segundo a proposta desta pesquisa, são as normas judiciais primárias (ou normas judiciais-administrativas primárias), que mesmo não sendo a regra enquanto constância do exercício do poder normativo das corregedorias – em especial à CN/CNJ –, ainda assim são presentes em grau recorrente, fragilizando as balizas do que se formou a séculos acerca da separação dos poderes e da legalidade estrita.

Embora a semiótica não seja o objeto central da investigação, Algirdas Julien Greimas, em *Sémiotique et Sciences Sociales* (1976), escreve no contexto de transição do positivismo para o pós-positivismo, em defesa do reconhecimento de que os sistemas jurídicos, em gerais, estruturam um discurso narrativo próprio, no qual a juridicidade não decorre exclusivamente da realidade fática, mas da organização interna do sistema de significação (Greimas, 1981).

Ainda que certas construções textuais confirmem uma aparente juridicidade ao enunciado normativo, muitas vezes carecem de conexão essencial com a realidade, mesmo inserindo-se em um contexto epistemológico próprio da ciência jurídica. Mas, o aprimoramento do mundo jurídico ocorre pela resignificação contínua de seus signos, permitindo que o sistema evolua e se transforme, onde os: “[...] *discursos jurídicos sempre renovados fazem suas inovações repercutir no nível do sistema que lhes é subjacente. Nesse sentido, a prática jurídica é produção do direito, regras e significações jurídicas novas.*” (Greimas, 1981, p. 71).

Segundo Dallari (1996), a prática jurídica brasileira interpenetrasse em um formalismo marcado por um “temor referencial” a juízes e pela insuficiente compreensão e valorização do real impacto social e político do Judiciário, especialmente em suas relações com os Poderes Legislativo e Executivo. Esse cenário leva ora à concepção de juízes e tribunais como meros burocratas da justiça (Dallari, 1996), ora à configuração de uma espécie de disputa entre os poderes (Vieira, 2018), cujo verdadeiro derrotado envolve a sociedade.

Para Dallari (1996), o Judiciário precisa de constantes reformas institucionais, mas considera que a principal reforma necessária envolve o que ele arguiu como uma “mudança de mentalidade”, considerada a mais importante de todas as reformas. Ademais, Dallari (1996) argumenta que, apesar de o Judiciário ser frequentemente chamado de “a Justiça” no senso comum, muitas decisões, especialmente nos tribunais superiores, demonstram uma prioridade pela legalidade em detrimento da justiça, cujo avanço pode ser lido como arbitrário perante o sistema de leis vigentes.

Além disso, há vozes que argumentam que as decisões judiciais devem ser adstritas num contexto de restrita legalidade, enquanto expressão de contenção judicial, pois do contrário passam a ser lidas como arbitrárias, fundadas em um decisionismo ou em um subjetivismo sem freios, principalmente por parte do STF (Piovesan, 2021), o que colabora com a ideia de que o STF seja um inimigo ficcional (Abboud, 2022).

Diante desse cenário, a pesquisa parte do reconhecimento de que o ativismo institucional do Judiciário, gênero, comporta às modalidades de ativismo judicial e de ativismo judicial-administrativo, não podendo ser lido como um fenômeno isolado que manifesta à tirania de juízes e tribunais, muito pelo contrário, parte de um pacto implícito que envolve o constitucionalismo de 1988 associado com inúmeras reformas promovida, e mais, fomentadas pelos demais Poderes Republicanos.

Esse processo contribuiu para a consolidação de uma ambiência jurídica autopoiética, caracterizada pela autorreferencialidade e pela reprodução de estigmas e linguagens corporativas próprias, formando uma classe de magistratas¹⁰⁴ (Mendes, 2023). Esse modelo,

¹⁰⁴ Magistocracia é um neologismo utilizado por Conrado Hünbner Mendes (2023), em sua obra “O Discreto Charme da Magistocracia: vícios e disfarces do Judiciário brasileiro”, a que combina os léxicos “magistrado” e “aristocracia” em sua unidade semântica ampla, de modo a englobar a ideia de uma “aristocracia de toga”. O termo, segundo Mendes (2023), é inspirado na obra surrealista “O Discreto Charme da Burguesia”, de Luis Buñuel Portolés (1900-1983), vencedor do Oscar de “Melhor Filme Estrangeiro” em 1973. Mendes (2023) argumenta que o termo refere-se a uma espécie de “elite” do Sistema de Justiça composta por juízes, procuradores, promotores e advogados públicos que dominam as cúpulas institucionais, exercendo hegemonia cultural e política, de modo em que essa elite resiste às transformações, protege erros institucionais e reforça uma estrutura de privilégios materiais e de *status*, afastando-se das demandas democráticas. Para Mendes (2023), embora o Sistema de Justiça conte com profissionais dedicados e socialmente conscientes, esses valores raramente permeiam as altas hierarquias,

além de restringir a participação democrática na produção do sentido normativo, revela-se ainda mais pernicioso do que a concepção clássica de “governo de juízes” ou juristocracia (Mendes, 2023).

A dinâmica do Judiciário, predominantemente autopoietica, emerge de sua própria realidade para dialogar com o mundo exterior, afastando a tese de sua subordinação exclusiva aos subsistemas políticos e econômicos, em leitura alopoiética do sistema jurídico pátrio, como defende Neves (1994).

Sob essa perspectiva, o Judiciário, com seus juízes e tribunais, possuem poder suficiente para superar limitadores externos atribuído aos demais subsistemas sociais e dinâmica entre os Poderes Republicanos, além de promover, mudanças endógenas em institutos como legalidade e separação dos poderes, demonstrando, conforme Dallari (1996), o real poder dos juízes.

A partir dos resultados obtidos nesta pesquisa, demonstra-se que os atos normativos gerais editados pelo CNJ, especialmente àqueles dotados de força normativa primária, são oriundos de uma postura ativista judicial-administrativa, fundamentando-se no neoconstitucionalismo pátrio em sua perspectiva moderada.

Isso rompe com a tradicional leitura do Direito Positivo, que afirma: “[...] *só a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica*.” (Mello, 2015, p. 352), na medida em que práticas de ativismo judicial no âmbito da Administração Judiciária são desafios mentais para aceitação em parcimônia enquanto leitura da legalidade estrita, em vista que demonstra ser o ápice do poder normativo conferido a juízes e a tribunais, encarando-o como poder autônomo e em nada de regulamentar se assemelha, pois a função normativa passa a ser tipicamente criativa, não executiva.¹⁰⁵

Sabe-se que, tradicionalmente o poder normativo se vincula à função de regulamentar as leis, cuja norma resultado desse processo irá se localizar em uma posição topográfica de hierárquica abaixo do corpo das normas legais. Segundo Justen Filho (2023): “*regulamento é o ato administrativo unilateral, veiculador de normas gerais e abstratas, destinado a complementar a disciplina contida em norma legislativa*.” (Seção 39, n.p.), não podendo o

limitando a diversidade e perpetuando uma estrutura que é considerada mais nociva que o “governo de juízes”, dita como juristocracia (*juristocracy*).

¹⁰⁵ “[...] conforme averbação precisa do Prof. O. A. Bandeira de Mello - só a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica. A distinção deles segundo a matéria, diz o citado mestre, ‘está em que a lei inova originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não a altera [...]. É fonte primária do Direito, ao passo que o regulamento é fonte secundária, inferior’.” (Mello, 2015, p. 352).

regulamento usurpar a função legiferante de editar leis, com a aptidão de criar, modificar, conservar ou extinguir direitos e obrigações na ordem jurídica (Mello, 2015; Di Pietro, 2023).

Tal lógica se deve, pois: “o direito brasileiro prevê que cabe à lei dispor sobre toda e qualquer matéria, ressalvados os limites constitucionais.” (Justen Filho, 2023, Seção 39.1, n.p.). Logo, regulamento não é lei, mas força complementar à lei, posição hierárquica inferior ao plano de legalidade, posto sua posição natural de norma secundária (Mello, 2015; Di Pietro, 2023; Justen Filho, 2023; Carvalho, 2024).

Para Mello (2016) o regulamento é típico ato: “[...] *geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.*” (p. 351).

Todavia, regulamentos não podem ser equiparados a atos administrativos de forma geral, por deterem peculiaridades que lhe são próprias, principalmente sua vocação normativa, pois para o jurista publicista Gordillo (2017): “[...] *el acto administrativo se caracteriza por ser un acto que produce efectos jurídicos individuales, particulares, en un caso concreto; el reglamento, en cambio, por producirlos en forma genérica, para un número indeterminado de personas o de casos.*” (p. VII-19). Isto é:

Esto quiere decir que el reglamento es por sí mismo susceptible de producir los efectos jurídicos de que se trata; ello no se desnaturaliza si el mismo reglamento supedita la producción de sus efectos al cumplimiento de determinada condición o al transcurso de determinado tiempo, porque en tales casos cumplido el plazo o la condición, es el mismo reglamento el que produce el efecto de que se trata. (Gordillo, 2017, p. VII-19)

Meirelles (2016) classifica os atos normativos da Administração em (1) regulamentos – de natureza externa e fundamentados no poder regulamentar –, e (2) regimentos – de natureza interna e estando vinculados ao poder hierárquico. Ambos possuem conteúdo geral e normativo, podendo ser revogados a qualquer tempo, desde que preservados os efeitos válidos já produzidos, pois não geram, em regra, direitos subjetivos individuais.

Partindo do pressuposto de que o regulamento é uma espécie de ato administrativo, com finalidade de normatividade interna e/ou externa (Meirelles, 2012; Justen Filho, 2023; Di Pietro, 2023; Carvalho, 2024), o jurista Carvalho (2024) adverte que, ao examinar as espécies de atos administrativos, é necessário compreender que não há uma definição objetiva e uniforme na doutrina, nem na prática administrativa dos Poderes Republicanos, quanto às diversas tipologias de atos administrativos de conteúdo regulamentar. Esse entendimento é passível de divergências quanto à classificação entre uma espécie e outra, sendo possível

classificá-los conforme seus efeitos, voltados à realidade do Poder Executivo e à produção de efeitos no mundo jurídico (Di Pietro, 2023; Carvalho, 2024).

Logo, embora os atos normativos gerais e abstratos venham a criar obrigações para um número indeterminado de pessoas, mas dentro dos limites legais previamente estabelecidos, de modo em que esses atos visam à execução das leis, sem inovar na ordem jurídica por sua aptidão não ser esta (Carvalho, 2024), o Judiciário possui um corpo próprio de atos normativos, cada um com finalidade própria e produção de efeitos jurídicos peculiares. Nesse sentido, parte a pesquisa do reconhecimento de que, o poder normativo do Judiciário reflete a centralidade do CNJ como órgão administrativo máximo e detentor de competências normativas direcionadas ao controle e à fiscalização do Judiciário (Paulino, 2021), de onde sai um espectro amplo de regulamentos dirigidos para a atividade notarial e registral (Loureiro, 2021; Rodrigues, 2022; Debs, 2025).

Ademais, relativo ao exame do artigo 30 em seu inciso XIV da Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, segundo o qual dispõe que: “*Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: [...] XIV – observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente.*”, a jurista Martha El Debs (2025), argumenta que tal dispositivo é perfeitamente compatível com a independência administrativa e econômica dos notários e registradores, de modo em que:

O juízo competente é aquele estabelecido na lei estadual ou distrital. Luís Paulo Aliende Ribeiro, elucida que a Lei 8.935/1994 utiliza expressões juízo competente e autoridade competente ao definir, de forma geral, atribuições que não se limitam à fase de fiscalização, mas abrangem todas as fases do processo de regulação: o estabelecimento de regras de conduta para os regulados, a garantia de aplicação e execução das normas, a fiscalização do seu cumprimento e a aplicação das sanções. Tratam da atribuição do Poder Judiciário das tarefas de formulação, definição, operacionalização implementação e aplicação de regras e orientações, correspondentes ao poder regulamentar do regulador, as disposições dos artigos 4, 30, XII e XIV, 38, 39, § 2º e 44 da lei, que, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 236 da Constituição da República, define a fiscalização da atividade (Regulação da Função Pública Notarial e de Registro. Saraiva: São Paulo, 2009). (Debs, 2025, p. 1792).

Após a análise detalhada do poder normativo conferido ao Poder Judiciário, especialmente no âmbito da Administração Judiciária, demonstrando presença de elementos identificados de ativismo judicial-administrativo, apoiada segundo a própria lógica da pragmática do Judiciário, seguirá a investigação apontando acerca das diversas expressões de poder normativo atribuído ao CNJ e, em particular, ao caso específico da CGJ-MA.

3.2.1 Poder Normativo do CNJ

Segundo o texto institucional “Manual de Padronização: Atos e Publicações do Conselho Nacional de Justiça”, ato normativo é definido como “[...] *todo ato emanado pelo CNJ com caráter regulamentar*” (CNJ, 2021). Em regra, trata-se de um regulamento que possui função de intermediação normativa, situando-se hierarquicamente abaixo da lei e assumindo a condição de norma secundária.

No entanto, conforme analisado na Seção 3.2, é recorrente que atos normativos editados pelo CNJ possam adquirir *status* de norma jurídica primária, expandindo seu alcance e impacto o plano de legalidade. Independentemente de sua natureza específica, os atos normativos devem ser preferencialmente elaborados no ambiente virtual do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e assinados eletronicamente, conforme as diretrizes estabelecidas pelo CNJ (CNJ, 2021).

Ato contínuo, de acordo com o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (Res. CNJ n.º 67, de 3 de março de 2009 – RICNJ), são considerados atos normativos proferidos pelo CNJ as resoluções, as recomendações, os provimentos, as instruções, as orientações e “outros atos normativos”, desde que voltados para o aprimoramento das atividades desempenhadas pelos órgãos do Judiciário, seus serviços auxiliares, os serviços notariais e de registro, bem como pelos demais órgãos correicionais, em matérias relacionadas à competência do CNJ (CNJ, 2009).¹⁰⁶

A edição de atos normativos ou regulamentos no exercício do poder normativo do CNJ pode ser proposta por qualquer conselheiro ou decorrer de decisão do Plenário ao analisar determinada matéria, ainda que o pedido seja julgado improcedente. Esse processo pode ser precedido por audiência pública, consulta pública ou consulta aos tribunais, sempre que for necessário um aprofundamento da questão em debate, conforme previsto no § 1º do artigo 102 do RICNJ (c/ red. dada pela Res. CNJ n.º 536/2023).

Ressalvados os casos de urgência devidamente justificada, o relator deve encaminhar a versão final da minuta do ato normativo para análise prévia dos demais conselheiros, com antecedência mínima de dez dias antes de sua submissão ao Plenário. Essa medida assegura que os conselheiros disponham de tempo suficiente para uma avaliação detalhada do conteúdo do

¹⁰⁶ É o caso, exemplo, das portarias como a Portaria Presidencial CNJ n.º 351, de 4 de dezembro de 2023, no qual instituiu o Selo Linguagem Simples, em que apresenta pontuais dispositivos regulamentares.

ato, garantindo maior precisão e qualidade na deliberação (§ 2º do artigo 102 do RICNJ, c/ red. dada pela Res. CNJ n.º 536/2023).

Caso seja deliberada a realização de audiência pública ou consulta pública, o relator elaborará a minuta do ato normativo e a divulgará no sítio eletrônico do CNJ (CNJ, 2009). A data da audiência será designada com, pelo menos, quinze dias de antecedência, sendo que, no caso de consulta pública, o prazo para sua duração será fixado entre cinco e trinta dias corridos, proporcionando tempo adequado para a participação pública (§ 3º do artigo 102 do RICNJ, c/ red. dada pela Res. CNJ n.º 536/2023).

Os efeitos do ato serão definidos pelo próprio Plenário do CNJ, conforme sua deliberação final (CNJ, 2009). No caso das resoluções e enunciados administrativos, após a publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ, terão força vinculante, tornando-se obrigatórios para os órgãos e entidades a que se destinam (§§ 4º e 5º do artigo 102 do RICNJ, c/ red. dada pela Res. CNJ n.º 536/2023).

Para que o CNJ possa atuar de maneira sistemática nos órgãos sob sua regulamentação, foi concebido que suas normas, em especial as resoluções, possuam um poder normativo coercitivo (Paulino, 2021). Essa abordagem, conforme a análise da presente pesquisa, não necessariamente as qualifica como típicas normas judiciais primárias, pois estas decorrem de dinâmicas excepcionais – embora recorrentes – e refletem uma postura de supressão de lacunas legais, que se agrega serem responsivas a pressões sociais e institucionais dirigidas ao extrajudicial. Logo, é desprovida de técnica generalizações, a começar por ausência de base científica.

Segundo Paulino (2021), esse poder coercitivo atribuído às resoluções é essencial para garantir que o descumprimento das regras estabelecidas pelo CNJ acarretará consequências para os agentes regulados. As sanções aplicáveis, conforme a interpretação da jurista, podem incluir a imposição de penalidades, a redução de incentivos ou, ainda, a implementação de medidas que visem à melhoria da prestação jurisdicional (Paulino, 2021).

Vale ressaltar que, um dos mecanismos previstos para assegurar a eficácia das resoluções do CNJ é a Ouvidoria, que atua na execução e fiscalização das normas estabelecidas. O RICNJ prevê, no artigo 101 (c/ red. dada pela Res. CNJ n.º 536/2023), a reclamação para garantia das decisões do CNJ, constituindo em um instrumento processual destinado a assegurar a autoridade das deliberações do Plenário do CNJ, sendo que esse mecanismo pode ser instaurado tanto de ofício quanto mediante provocação, cabendo à Presidência do órgão sua apreciação e condução processual (CNJ, 2009).

De acordo com a Res. CNJ n.º 536, de 7 de dezembro de 2023, que alterou o artigo 101, foram introduzidos diversos parágrafos, incluindo o § 1º, que determina que a instauração da reclamação exige a apresentação de um requerimento devidamente instruído. Esse requerimento deve conter cópia da decisão impugnada e a indicação expressa do acórdão do Plenário cuja autoridade se busca preservar. A inobservância desses requisitos implica no indeferimento liminar do pedido, enfatizando a importância da observância rigorosa das formalidades processuais (CNJ, 2009).

No que se refere ao § 2º do artigo 101 na atual redação do RICNJ estabelece uma limitação relevante quanto ao cabimento da reclamação para garantia das decisões (CNJ, 2009). Não será admitido o processamento dessa medida quando a alegação envolver descumprimento de atos normativos ou de determinações gerais emanadas do Plenário, pois nessas hipóteses, a parte interessada deverá buscar a tutela adequada por meio dos procedimentos previstos nos artigos 91 e 98 do RICNJ, os quais disciplinam mecanismos alternativos para o controle de atos administrativos e normativos no âmbito do CNJ (CNJ, 2009).

Dessa forma, a regulamentação do artigo 101 evidencia o papel da reclamação como um meio específico de resguardar a força vinculante das decisões do Plenário, diferenciando-a de outras medidas voltadas ao cumprimento de normas e diretrizes administrativas estabelecidas pelo CNJ.

Passa-se agora ao exame dos atos normativos do CNJ, com ênfase na resolução, no provimento, na recomendação, na orientação e na instrução normativa. Cabe ressaltar que o objetivo desta pesquisa não é esgotar o tema, mas apresentar um panorama abrangente desses diplomas no contexto do poder normativo do CNJ.

Inicia-se, portanto, com o estudo da resolução, que se configura como um dos principais atos normativos do CNJ. De competência exclusiva do Plenário, a resolução é o regulamento por excelência no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça, sendo-a assinada pelo Presidente e formalizada por meio de numeração contínua. Seu propósito é estabelecer normas gerais para o âmbito do Judiciário, sendo dotada de caráter vinculante e de aplicação ampla, a exemplo do Regimento Interno do CNJ (CNJ, 2021).

De acordo com o artigo 138 do referido RICNJ, até a entrada em vigor do Estatuto da Magistratura, as resoluções do CNJ têm a competência de disciplinar seu funcionamento, estabelecer sua estrutura, definir os direitos e deveres dos conselheiros, além de regulamentar os cargos e funções essenciais, conforme o artigo 5º, § 2º, da EC n.º 45/2004 (CNJ, 2009).

O RICNJ atualmente em vigor é o dado pela Res. CNJ n.º 67, de 03 março de 2009, instituído após a revogação da Res. CNJ n.º 2, de 16 de agosto de 2005, e suas alterações, conforme determinação do artigo 2º do RICNJ. Anota-se que, o RICNJ estabelece o Plenário como seu órgão máximo, sendo este responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, além da fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados (inciso I do artigo 1º c/c artigo 3º e *caput* do artigo 4º do RICNJ).¹⁰⁷

Outro ato normativo a ser examinado no contexto do poder normativo do CNJ é o provimento. Entende-se por provimento ao ato normativo por meio do qual o CNJ disciplina e padroniza procedimentos, além de estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos órgãos sob sua jurisdição ou vinculadas a sistemas coordenados pela CN/CNJ (CNJ, 2021).

Dessa forma, o provimento é um regulamento que cabe ao Corregedor do CNJ ser expedido, tendo o desiderato de dar aprimoramento às atividades dos órgãos do Judiciário, o que inclui os seus serviços auxiliares, dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correicionais, no que se refere às matérias de competência da CN/CNJ (inciso X do artigo 8º do RICNJ). Adicionasse o fato de que, por meio do provimento o Corregedor do CNJ irá regulamentar o termo de ajustamento de conduta (TAC), à luz do § 5º do artigo 47-A do RICNJ (incluído pela Res. CNJ n.º 7/12/2023).

No tocante a recomendação, consiste em ato formal, passível de conteúdo regulamentar, assinado pelo Corregedor ou pelo Presidente do CNJ, após deliberação do Plenário, cuja finalidade é de aprimorar as atividades dos órgãos do Judiciário, seus serviços auxiliares, os serviços notariais e de registro, bem como os demais órgãos correicionais (CNJ, 2021). Estruturalmente, a recomendação é composta pela ordem normatizadora, que corresponde ao preâmbulo do ato, e pela matéria normatizada, que se refere ao conteúdo propriamente dito, expresso no texto do documento (CNJ, 2021).

A recomendação não constitui, essencialmente, um regulamento, ao contrário do que ocorre com resoluções e provimentos. No entanto, conforme prevê o artigo 102, *caput*, do RICNJ: “o Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações”. O uso da expressão “e, ainda,” tem a função de reforçar a inclusão da recomendação no rol de atos

¹⁰⁷ O CNJ possui competência constitucional para controlar e supervisionar administrativa, financeira e disciplinarmente todos os órgãos do Judiciário, exceto o STF, podendo inclusive revisar atos administrativos discricionários quando houver desvio de poder ou finalidade, conforme os princípios do art. 37 da CF. No caso analisado (PCA 77 e outros), não se verificou ilegalidade ou inconstitucionalidade nas alterações de expediente dos servidores, tampouco ofensa ao interesse público ou à eficiência administrativa. (CNJ, PCA 77, 79, 80, 81, 82 e 83, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/3/2006).

passíveis de edição pelo CNJ. No entanto, sob a ótica da pragmática judicial (Greimas, 1981) e considerando a disciplina dada pelo § 4º do artigo 102 do RICNJ, é possível que o Plenário atribua efeitos jurídicos específicos a determinados atos administrativos expedidos pelo CNJ, como função regulamentar.

Além disso, recomenda o normativo que as corregedorias dos tribunais estaduais e do Distrito Federal poderiam editar normas administrativas de caráter temporário, com base na evolução da pandemia, visando assegurar a flexibilidade necessária para a adaptação às circunstâncias em constante mudança (CNJ, 2022).

Para tanto, orientou que tais normas deveriam ser acompanhadas de perto pelas autoridades competentes, garantindo que as medidas sejam adequadas às particularidades locais, respeitando a dinâmica da crise sanitária (*caput* do artigo 2º da Rec. CNJ n.º 45/2020), como a hipótese de: “*suspensão dos prazos para a prática de atos notariais e registrares, devendo ser consignado, nos respectivos livros e assentamentos, o motivo da suspensão.*” (inciso IV do artigo 2º da Rec. CNJ n.º 45/2020).

Superado o exame das recomendações, passa-se à análise das orientações, que consistem em atos normativos secundários expedidos pelo CNJ, destinados a direcionar e indicar medidas pertinentes aos órgãos competentes. Fundamentadas em preceitos jurídicos, essas orientações não inovam na ordem jurídica, mas complementam e esclarecem a aplicação de normas já estabelecidas por outros atos normativos primários, como resoluções e provimentos. A responsabilidade por sua expedição é atribuída à Comissão Nacional do CNJ (CN/CNJ) (CNJ, 2021). Assim, conforme demonstrado ao longo da presente pesquisa, as orientações possuem natureza adesiva, integrando-se a outros normativos do CNJ, sem, contudo, deter força normativa primária.

Por fim, a instrução normativa expedida pelo CNJ é um ato normativo de caráter interno, cuja finalidade é orientar a administração de um órgão, estabelecendo diretrizes, padronizando procedimentos e regulamentando matérias previamente disciplinadas. Embora complemente normativos primários, não possui força regulamentar autônoma no sentido estrito, pois visa garantir a uniformidade e a organização das atividades administrativas, conferindo maior eficiência à gestão pública (CNJ, 2021).

No âmbito do CNJ, as instruções normativas podem ser expedidas pelo Plenário ou, no que tange à fiscalização da atividade judiciária e extrajudicial, pelo Corregedor do CNJ (inciso X do artigo 8º do RICNJ), sendo que, a estrutura formal da instrução normativa é composta por dois elementos essenciais: a ordem normatizadora e a matéria normatizada (CNJ,

2021). A ordem normatizadora corresponde ao preâmbulo do documento, no qual são apresentadas as justificativas e os fundamentos da norma; já a matéria normatizada constitui o texto principal do ato, contendo as disposições que orientam sua aplicação e execução (CNJ, 2021).

O exercício do poder regulamentar pela CN/CNJ no âmbito do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) não configura qualquer nível de autorização legislativa para o desempenho de ativismo judicial-administrativo, pois a sua atuação decorre de limites previamente definidos na própria lei instituidora do SERP, que por sua vez ampliou em exaustão autoridade normativa do Judiciário, especialmente da CN/CNJ, mitigando que a expansão normativa do Judiciário seja qualificada como expansão inconstitucional dos espaços de poder.

A LSERP detalha a operabilidade e a fiscalização do SERP pelo CNJ, permitindo-o, pela via da CN/CNJ, regulamentar diversas situações próprias da dinâmica da atividade cartorária vinculada ao SERP, conferindo ao Judiciário um papel de destaque na supervisão do sistema, sem, contudo, exceder os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Para ilustrar essa ampliação de competências, por autorização legislativa, em conferindo maior autonomia institucional ao Judiciário, cita-se o artigo 7º da LSERP que atribui ao CNJ diversas prerrogativas relacionadas à regulamentação da integração dos sistemas eletrônicos ao SERP em todo o Brasil, abrangendo a disciplina estabelecida nos artigos 37 a 41 e 45 da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.

Assim, nos termos do artigo 37 da Lei n.º 11.977/2009, o CNJ detém competência para regulamentar os serviços de registros públicos, assegurando a efetivação do sistema em conformidade com a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973) e com a própria Lei do SERP. Essa regulamentação abrange, entre outros aspectos, a disciplina do ciberespaço envolvendo o SERP como a recepção de documentos eletrônicos e a definição de padrões técnicos de segurança, autenticidade e integridade documental, conforme disposto no *caput* do artigo 38 da Lei n.º 11.977/2009.

Os documentos apresentados aos registros públicos, bem como aqueles por eles expedidos, devem atender aos requisitos normativos estabelecidos pelo CNJ, incluindo a utilização de assinatura eletrônica avançada ou qualificada, nos termos do artigo 4º da Lei n.º 14.063, de 23 de setembro de 2020.

A CN/CNJ também é responsável por disciplinar a integração dos sistemas eletrônicos ao SERP, seja por tipo de serviço público ou por natureza da prestação do serviço (inciso I do artigo 7º da Lei do SERP). Ademais, deve estabelecer um cronograma de implantação do SERP

em todo o território nacional¹⁰⁸, levando em consideração as especificidades regionais e as características de cada tipo de registro público, garantindo uma implementação gradual e eficiente (inciso II do artigo 7º da LSERP).

A Corregedoria Nacional de Justiça também desempenha papel fundamental ao definir padrões tecnológicos para garantir a segurança, a conservação e a integridade dos atos registrais (inciso III do artigo 7º da LSERP). No mesmo contexto, o inciso IV do artigo 7º da Lei n.º 14.382/2022 prevê que o CNJ pode regulamentar a certificação eletrônica da data e hora do protocolo dos títulos, assegurando a integridade das informações e a ordem de prioridade das garantias sobre bens móveis e imóveis nos registros públicos.

No que se refere à integração dos sistemas, o inciso V do artigo 7º da mesma norma trata da incorporação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) ao SERP, em conformidade com o artigo 76 da Lei n.º 13.465/2017, permitindo a atualização e o intercâmbio de dados entre os sistemas. O inciso VI, por sua vez, aborda a integração da Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos¹⁰⁹ ao SERP, conforme o § 2º do artigo 3º da Lei n.º 13.775/2018, promovendo maior conectividade entre as bases de dados.

Compete ainda à CN/CNJ disciplinar a integração da Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos ao SERP, garantindo a interoperabilidade e modernização dos registros eletrônicos. A Lei n.º 13.775/2018 estabelece que a emissão de duplicatas sob a forma escritural deve ocorrer por meio de sistemas eletrônicos geridos por entidades autorizadas pela administração pública.

Quando a escrituração é realizada pela Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos, a atividade, após autorização, passa a ser de competência do oficial de registro do domicílio do emissor da duplicata, conferindo maior segurança e controle ao registro desses títulos.

No tocante à produção de dados, o inciso VII do artigo 7º da LSERP atribui ao CNJ a responsabilidade de disciplinar a definição de índices e indicadores estatísticos gerados pelo

¹⁰⁸ Disciplinado segundo a Portaria CNJ n.º 08, de 02 de fevereiro de 2023 o cronograma da primeira etapa de entregas referente à implantação e ao funcionamento do SERP.

¹⁰⁹ A antiga Central RTDPJBrasil (Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil) passou a operar como ON-RTDPJ (Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas), refletindo sua nova identidade visual e reforçando sua conectividade no ambiente digital. A mudança decorre da transferência administrativa da plataforma para o Operador Nacional de RTDPJ, instituído com a regulamentação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp). Desde junho de 2024, o portal eletrônico modernizado conecta cerca de 3.500 cartórios de Registros de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas, oferecendo serviços totalmente digitais. Com mais de sete milhões de acessos únicos até maio de 2024, a plataforma se consolidou como a maior do país nesse segmento, promovendo maior eficiência e acessibilidade ao público (ON-RTDPJ, 2024)

SERP, bem como a elaboração de um cronograma para a obrigatoriedade de fornecimento e divulgação desses dados. O inciso VIII do mesmo dispositivo estabelece a competência do CNJ para definir o extrato eletrônico previsto no artigo 6º da LSERP, relativo ao registro e à averbação de fatos, atos e negócios jurídicos, especificando os tipos de documentos que podem ser recepcionados dessa forma para otimizar a eficiência do processo.

Ademais, o inciso IX do artigo 7º da LSERP trata da padronização do formato eletrônico dos documentos, conforme o inciso I do § 1º do artigo 6º, determinando que o oficial de registro deve qualificar o título com base nos elementos do extrato eletrônico e disponibilizar ao requerente informações sobre a certificação do registro em formato eletrônico. Por fim, o inciso X do artigo 7º da LSERP autoriza o CNJ a disciplinar a abrangência de outros serviços a serem prestados pelo SERP, assegurando a integração, segurança e eficiência na gestão dos registros públicos eletrônicos.

Conclui-se que a LSERP consolidou a autonomia institucional do Judiciário ao fortalecer seu poder normativo no âmbito da atividade registral eletrônica, reafirmando o papel central do CNJ na regulamentação do Sistema Extrajudicial de Justiça. Em particular, a Lei n.º 14.382/2022 concebe o SERP como uma plataforma digital voltada para o aprimoramento do acesso à Justiça, disciplinando em exaustão temas que tipicamente seriam diretrizes do Legislativo (Congresso Nacional), mas passam a ser do Judiciário (CN/CNJ), o que, por si só, não esgota a possibilidade de postura ativistas na esfera do poder regulamentador.

Esse fortalecimento, fruto de uma determinação legal, conferiu maior centralidade ao CNJ, em especial à CN/CNJ, em todos os processos envolvendo o SERP, suprimindo leituras que apontem a existência de lacunas normativas legais que estabeleçam níveis evidentes de abertura semântica a permitir que as corregedorias dos tribunais estaduais e do Distrito Federal venham a disciplinar temas gerais da dinâmica do SERP.

Isso não impede que as corregedorias dos tribunais brasileiros regulamentem certas peculiaridades, partindo-se da premissa do reconhecimento explícito de um Brasil estruturado por profundas desigualdades econômicas e sociais (Furtado, 2013). No entanto, conforme a inferência inicial desta pesquisa, a possibilidade de criação de normativas infralegais por meio das corregedorias dos tribunais, no contexto do SERP, é extremamente limitada, não apenas pela centralidade disciplinar conferida pela LSERP ao CNJ, mas também em termos técnicos.

3.2.2 Poder Normativo do COGEX-TJMA

O estudo do poder normativo da Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do Maranhão (COGEX) pode ser iniciado a partir da análise das disposições constantes no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Maranhão (RITJMA) – Resolução-GP n.º 3, de 24 de janeiro de 2023 – e no Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça (CN/CGJ-MA) – Provimento CGJ-MA n.º 16, de 28 de abril de 2022, recentemente atualizado pelo Provimento n.º 11, de 28 de março de 2025 –, cuja finalidade deste é adequação ao Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra).

Esse exame pode ainda abranger outras normas relevantes, embora o foco principal da pesquisa recaia sobre a relação entre essas corregedorias e o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), com ênfase na atuação do COGEX e na análise sobre a existência de espaço para a prática de ativismo judicial-administrativo.

Conforme já abordado, o SERP visa modernizar os serviços extrajudiciais no Brasil por meio da transformação digital, promovendo maior eficiência, transparência e acessibilidade, com base nas diretrizes estabelecidas pelo CNJ. No âmbito do Tribunal de Justiça (TJMA), por meio da sua Corregedoria Geral da Justiça (CGJ-MA), tem implementado normas para alinhar-se às diretrizes do CNJ, destacando-se o Prov. CGJ-MA n.º 31, de 15 de agosto de 2023, que alterou dispositivos do Código de Normas da CGJ-MA (Prov. CGJ-MA n.º 16/2022), regulamentando a escrituração eletrônica nos registros de imóveis.

Além disso, o próprio Código de Normas da CGJ-MA estabelece diretrizes para a digitalização de documentos e a adoção de sistemas eletrônicos, reforçando o compromisso do TJMA com a modernização dos serviços extrajudiciais e com a conformidade às diretrizes nacionais (CGJ-MA, 2022, 2023).

É importante destacar que a COGEX, enquanto corregedoria do foro extrajudicial do Maranhão, desempenha um papel fundamental na supervisão e no aprimoramento dos serviços cartorários no Estado. Criada pela Lei Complementar (Lc) n.º 271, de 25 de junho de 2024¹¹⁰, a COGEX é responsável por planejar, supervisionar, coordenar, orientar, controlar e fiscalizar os serviços extrajudiciais no Maranhão. Dentre suas atribuições, destaca-se o poder normativo do Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, que pode editar normas e atos normativos para uniformizar e aprimorar os procedimentos adotados pelos cartórios, assegurando maior eficiência e conformidade com as diretrizes do CNJ (artigo 2º da Lc n.º 271/2024).

¹¹⁰ Oriundo do Projeto de Lei Complementar 002/2024.

Ademais, a COGEX realiza fiscalização contínua das atividades cartorárias, com a proposta de garantir que os serviços sejam prestados de maneira adequada e em conformidade com as normas vigentes (artigo 2º, inciso I, da Lc n.º 271/2024). Outro aspecto relevante é a atuação da COGEX na investigação de denúncias, na apuração de irregularidades e na aplicação de medidas corretivas, quando necessário, garantindo a integridade dos serviços prestados (artigo 2º, inciso IV, da Lc n.º 271/2024).

A corregedoria extrajudicial do TJMA também exerce um papel mediador em conflitos entre usuários e serviços extrajudiciais, promovendo soluções consensuais e harmonizando as relações (artigo 2º, inciso V, da Lc n.º 271/2024). Além disso, tem a função de orientar e capacitar os responsáveis pelos cartórios, visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população (art. 2º, inciso VI, da Lc n.º 271/2024).

Para fortalecer sua atuação, a COGEX conta com o apoio do Núcleo de Aprimoramento Extrajudicial (NAE) e do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica (NRC), que auxiliam na implementação de suas atividades. A criação da corregedoria especializada no foro extrajudicial pode ser lida como um avanço significativo na gestão fiscalizatória dos serviços extrajudiciais pelo TJMA (TJMA, 2024).

De acordo com a pesquisa realizada, há convergência entre as normas infralegais estaduais maranhenses e as disposições do CNJ, sendo este último o eixo central de todo o processo normativo que regula o setor extrajudicial no Maranhão. A uniformização de procedimentos, a adequação tecnológica e a fiscalização rigorosa são elementos fundamentais para consolidar o SERP no Maranhão, garantindo maior eficiência e segurança aos serviços extrajudiciais (TJMA, 2023). Para a pesquisa, isso representa um marco divisor essencial, que envolve a atuação das corregedorias e a previsão de um *locus* próprio para o extrajudicial, atribuição que é dada à COGEX.

Destaca-se que o poder regulamentador da Corregedoria Extrajudicial do TJMA é limitado pela disposição contida na Lc n.º 271/2024, sua lei de criação, especificamente em seu artigo 2º, que concentra suas ações na uniformização de procedimentos internos da dinâmica fiscalizatória cartorária (inciso II). Esse enfoque reflete uma adesão, ou mesmo um propósito de adaptação, à política do CNJ, alinhada à realidade centralizadora e unificadora proposta pela Lei n.º 14.382/2022.

No entanto, ao considerar as disposições a partir do artigo 3º da mesma lei complementar, observa-se uma limitação na representatividade dos titulares das serventias extrajudiciais, o que evidencia um grau de centralização desnecessária, prejudicando a

eficiência das atividades de um órgão do Judiciário que se propõe a ser especializado no âmbito extrajudicial frente as novas TIC.

A superação dessa restrição à participação dos delegatários, ou pelo menos de associações cartorárias, contribuiria significativamente para o aprimoramento do Sistema Extrajudicial de Justiça maranhense, promovendo maior especialização e aperfeiçoamento da matriz fiscalizatória. O cenário atual é, portanto, lamentável, pois representa uma perda de oportunidade legislativa para superar o que Dallari (1996) já apontava como necessário: além da mudança estrutural do Judiciário, faz-se necessária a transformação de sua mentalidade.

3.3 Plataformas Digitais e Dinâmica do SERP

Conforme já examinado, a Medida Provisória (MP) n.º 1.085, de 27 de dezembro de 2021, instituiu no Brasil o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), em atendimento à disposição contida no artigo 37 da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, cuja redação original previa que: *“os serviços de registros públicos de que trata a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.”*¹¹¹ Após a conversão da referida MP na Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022, reforçaram-se os propósitos originais da Lei n.º 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos – LRP), ao passo que se consolidaram ainda mais as políticas da Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ) voltadas à desmaterialização da atividade cartorária no país, com base em critérios de transformação digital.

O SERP constitui um marco fundamental na digitalização e modernização dos serviços cartorários no Brasil, alinhando a atuação do Judiciário aos avanços tecnológicos e à desmaterialização dos processos relacionados ao acesso à Justiça. Todavia, outros ecossistemas de plataformas digitais do Judiciário dirigidas ao extrajudicial o antecedem, como o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), previsto no artigo 76 da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

Registra-se que, em um primeiro momento, a LRP não teve como foco a normatização de uma atividade extrajudicial voltada à lógica da desmaterialização e da prestação digital de serviços públicos, uma vez que tal dinâmica pressupõe o uso intensivo de tecnologias da

¹¹¹ Com a conversão da MP n.º 1.085/2021 na Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022, em razão do artigo 15 desta lei passou o artigo 37 da Lei n.º 11.977/2009 a ter a seguinte redação: “Os serviços de registros públicos de que trata a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) promoverão a implantação e o funcionamento adequado do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), nos termos da Medida Provisória n.º 1.085, de 27 de dezembro de 2021.”.

informação e comunicação (TICs) ainda incipientes à época do advento da referida lei à realidade cartorária brasileira (Rodrigues, 2022; Gentil et al., 2023; Debs, 2025).

Vale lembrar que a internet chegou ao Brasil apenas em 1988, por meio de uma parceria entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade de Maryland, nos Estados Unidos, sendo que seu uso comercial só foi viabilizado em 1995, com a criação do Comitê Gestor da Internet (CGI.br). Ademais, até o final de 1991, o acesso à internet no Brasil era organizado de forma cooperativa, cabendo a cada instituição participante o custeio de sua própria conexão (Carvalho, 2006).

Em essência, já na Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios, LC, ou Lei dos Notários e Registradores, LNR) embora naturalmente apegada a modelos tradicionais de prestação de serviços públicos fundamentalmente materializados, ao menos aspirava pela possibilidade de que notários e oficiais de registro público inserissem paulatinamente em sua realidade cartorária novas tecnologias a executar todos os atos legais necessários visando a organização e realização de seus serviços sem necessidade de autorização prévia. Por isso, indica que tais serventias podem se valer de sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros métodos de reprodução para atendimento da atividade fim (artigo 41) (Rodrigues, 2022; Gentil et al., 2023; Debs, 2025).

Registra-se a doutrina que, a primeira legislação a dialogar acerca dos atos eletrônicos para a prática da atividade registral pública brasileira se deu com o advento da MP n.º 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, em que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), além de transformar o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia federal. Tal norma é responsável pela implementação de macro políticas iniciativas do governo federal visando a transformação digital no país, cujo artigo 10 disciplina que: “*consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.*”, cuja lei ainda preserva resquícios do Código Civil de Beviláqua, ano de 1916, ainda hoje (Rodrigues, 2022; Kümpel et al., 2022).

Na mesma MP há a previsão dada no § 1º do artigo 10 que determina ser classificado como documentos eletrônicos os certificados pela via do ICP-Brasil (ou Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras), envolvendo um modelo de certificação digital com uma cadeia de confiança centralizada em uma única raiz, onde o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)¹¹² atua na qualidade de Autoridade Certificadora Raiz (AC-Raiz).

¹¹² Autarquia federal criada pela MP n.º 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, mais especificamente diante da previsão dada pelo artigo 12, in litteris: “Fica transformado em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI, com sede e foro no Distrito Federal.”.

Para tanto, o ITI torna-se responsável em emitir, credenciar e descredenciar participantes da cadeia, devendo supervisionar e auditar os processos, garantindo-lhe a identificação digital. Logo, se o documento vier a adotar o ICP-Brasil significa que há presunção de verdadeiro perante os signatários, produzindo todos os efeitos jurídicos válidos como se documento físico o fosse.¹¹³

Sequencialmente, foi promulgada a Lei n.º 11.382, de 6 de dezembro de 2006 segundo a qual trouxe uma série de mudanças no então antigo Código de Processo Civil de 1973 (Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – CPC/1973), trazendo a previsão de ordens de penhora de numerários e averbações de bens imóveis e móveis pela via eletrônica (artigo 659, § 6º). Além do mais, segundo o artigo 615-A do revogado Codex Instrumental, tem-se que:

O exequente poderá, no ato da distribuição, obter certidão comprobatória do ajuizamento da execução, com identificação das partes e valor da causa, para fins de averbação no registro de imóveis, registro de veículos ou registro de outros bens sujeitos à penhora ou arresto. (Brasil, 1973)

Até então, embora já houvesse previsão de normas que venham a fomentar a transformação digital, foi somente através da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009 que se passa a creditar como marco legal na obrigatoriedade da migração da atividade registral e notarial do ambiente presencial para a forma desmaterializada no Brasil (Kümpel et al., 2022).

Embora a citada lei não traga a magnitude dos impactos em comparativo à Lei do SERP, ao menos na ocasião do advento da Lei n.º 11.977/2009 foi utilizada pelo legislador expressão “*sistema de registro eletrônico*” conforme redação dada no *caput*, do seu artigo 39, segundo a qual: “*os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei.*” (Brasil, 2009).

Ato contínuo, coube ao parágrafo único, do artigo 39 dessa lei determinar que: “*os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, deverão ser inseridos no sistema eletrônico*”, ficando claro que o Sistema Registral brasileiro deveria migrar paulatinamente à virtualização da prestação de serviços registrais e notariais, o que por certo hoje não é mais uma novidade (Kümpel et al., 2022).

Nota-se que a Lei n.º 11.977/2009 foi a maior contribuição para a instituição de modelo de sistema informatizado de registros públicos no Brasil (dito sistema de registro eletrônico),

¹¹³ Nos termos da MP n.º 2.200-2/2001, admite-se a utilização de assinaturas eletrônicas não emitidas pela ICP-Brasil, desde que aceitas pelas partes, sendo exemplo disso a assinatura gov.br, conforme previsto na Lei n.º 14.063/2020; além disso, a Lei n.º 13.726/2018 promove a desburocratização administrativa, eliminando formalidades como reconhecimento de firma e autenticação de cópias em atos perante a Administração Pública.

visando à gradual supressão da via tradicional analógica e a recepção de títulos eletrônicos e a distribuição informatizada numa cadeia sistêmica de atos; muito embora a lei determinasse um prazo de 5 anos para a implementação plena de um modelo desmaterializado de serviço extrajudicial de registros públicos, na prática não foi possível, o que só foi possível, de fato, em razão dos eventos da pandemia da covid-19 (Kümpel et al., 2022).¹¹⁴

Doravante, o fator covid-19 acelerou os processos de digitalização das plataformas de prestação de serviços públicos no âmbito extrajudicial, observa-se uma diversidade de normas judiciais que expressão iniciativas do Judiciário, em destaque o CNJ, voltadas a aperfeiçoar a atividade cartorária, suprimindo espaços deixados pelo Legislativo.

Para isso, foi editada a Res. CNJ n.º 110, de 06 de abril de 2010, que contribuiu para institucionalizar no âmbito do CNJ o “Fórum de Assuntos Fundiários”, tratando-se de projeto de registro eletrônico de imóveis com caráter nacional e permanente em que leva em consideração o monitoramento dos assuntos relativos à matéria imobiliária e à resolução de conflitos fundiários, agrários e urbanos.¹¹⁵

Seguiu-se a edição da Rec. CNJ n.º 14, de 6 de novembro de 2007, que trouxe pontos a serem atendidos pelas corregedorias gerais da justiça dos Estados para a adoção de sistemas de registro eletrônico. Essa recomendação visava que as delegações de Registros Públicos de Imóveis utilizassem parâmetros e requisitos extraídos de modelos de sistema digital, com o objetivo de implantar o Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (SREI), conforme elaborado pela Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos (LSI-TEC)¹¹⁶.

Em 2015 foi editado o Prov. CNJ n.º 46, de 16 de junho¹¹⁷, em que instituiu a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC) operando com base em sistema interligado na rede mundial de computadores (internet), tendo como um dos objetivos “*interligar os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados*” (inciso I do artigo 1º).

¹¹⁴ Durante os últimos anos, alguns Estados implementaram sistemas próprios de registro eletrônico de imóveis, como São Paulo, que instituiu a Central de Registradores de Imóveis por meio do Prov. CGJ-SP n.º 42/2012, operada pela ARISP, em cumprimento ao art. 37 e 38 da Lei n.º 11.977/2009, que trata da implantação do sistema de registro eletrônico e da prestação de serviços em meio digital (Disponível em: https://www.anoregsp.org.br/pdf/Provimento_42.2012_DJE191212.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024).

¹¹⁵ Dessa iniciativa evoluiu a edição do Prov. n.º 89, de 18 de dezembro de 2019, que regulamentou o Código Nacional de Matrículas (CNM), instituiu o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), criou o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC), permitiu o acesso da Administração federal às informações do SREI e estabeleceu as diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico (ONR).

¹¹⁶ O LSI-TEC foi uma instituição contratada pelo CNJ, oriunda da Escola Politécnica da USP (Kümpel, 2022, p. 12).

¹¹⁷ Revogado pelo Prov. CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023.

Segue-se no período com a edição do Prov. CNJ n.º 47, de 19 de junho de 2015¹¹⁸, cujo texto é responsável pelo estabelecimento de diretrizes para adoção do SREI. Para tanto, o SREI deveria ser pensado à luz das legislações em vigor, quais sejam (artigo 1º): (1) artigos 37 a 41 da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009¹¹⁹; (2) artigo 16 da Lei n.º 11.419, de 19 de dezembro de 2006¹²⁰; (3) § 6º do artigo 659 da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973¹²¹; (4) artigo 185-A da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966¹²²; (5) parágrafo único do artigo 17 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (LRP); (6) Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e legislação conexa; (7) incisos II e III do artigo 3º e do artigo 11 da Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014¹²³; e (8) o próprio Prov. CNJ n.º 47/2015, complementado pelas normas expedidas pelas corregedorias gerais da justiça de cada Estado da federação e Distrito Federal, sempre observando as particularidades de cada ente.

A doutrina observa que o Prov. n.º 47/2015 refletiu uma postura prudente diante da transição para o registro eletrônico, priorizando a segurança jurídica e a conservação perpétua dos atos registrais ao manter, paralelamente à escrituração digital, a escrituração em meio físico (Rodrigues, 2022; Kümpel et al., 2022).

Ato contínuo, o Prov. n.º 48/2016, voltado ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas e ao Registro de Títulos e Documentos, adotou uma abordagem mais flexível ao admitir a utilização de diferentes tecnologias – como microfilmagem, discos ópticos e outros sistemas de reprodução – desde que observadas as normas das corregedorias dos tribunais, permitindo ainda a escrituração eletrônica em repositórios digitais, sem prejuízo da validade dos registros (Kümpel et al., 2022).

O Prov. CNJ n.º 47/2015 inova na ordem jurídica ao prever a organização do registro eletrônico por meio de “*centrais de serviços eletrônicos compartilhados*”, que envolve plataforma eletrônica destinada a ser referência às demais inovações no campo do TIC na atividade registral e notarial pátria. Essas centrais seriam instituídas em cada ente federativo estadual e no Distrito Federal pelos oficiais de registro de imóveis, observando o ato normativo interno da corregedoria de cada tribunal (§ 1º do artigo 3º).

¹¹⁸ Revogado pelo Prov. CNJ n.º 89, de 12 de dezembro de 2019.

¹¹⁹ Dispõe acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e da regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas.

¹²⁰ Trata da informatização do processo judicial.

¹²¹ Antigo Código de Processo Civil, revogado parcialmente pela Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (CPC), mantendo-se em vigor a parte no tocante ao devedor insolvente, conforme artigo 1.052 de CPC.

¹²² Código Tributário Nacional.

¹²³ Marco Civil da Internet.

O objetivo era viabilizar o intercâmbio de documentos virtuais e o tráfego eficiente de informações entre as serventias de Registro de Imóveis, incluindo o acesso a dados pelo Poder Judiciário, no tocante a Administração Judiciária e pelos usuários do serviço extrajudicial (*caput* do artigo 3º).

É nesse período que foi editada o Prov. CNJ n.º 48, de 16 de março de 2016¹²⁴, no qual estabeleceu as diretrizes gerais para implantação do sistema de registro eletrônico de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas, afetando o campo do Registro de Títulos e Documentos (RTD) e do Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RCPJ), permitindo a ocorrência de intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações por meio da construção de centrais de serviços eletrônicos de índole compartilhada a serem criadas por cada ente federativo estadual e pelo Distrito Federal (artigo 3º).

Cronologicamente, foi promulgada a Lei n.º 13.465, de 11 de junho de 2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana - Reurb) onde instituiu o Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis (ONR), de âmbito nacional no contexto do SREI (*caput* do artigo 76), organizada como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos (§2º do artigo 76), sendo atribuição do CNJ a qualidade de agente regulador da ONR (§ 4º do artigo 76). Coube a cada unidade extrajudicial integrante do SREI se vincularem ao ONR (§ 5º do artigo 76).¹²⁵

Segue-se com a edição do Prov. CNJ n.º 74, de 31 de julho de 2018 em que dispõe acerca dos padrões mínimos de aplicação de tecnologia da informação visando a segurança, a integridade e a disponibilidade de dados em prol da continuidade do serviço público extrajudicial de notas e de registro público brasileiro. Traz o ato normativo a tutela da segurança da informação dos dados custodiados por cada serventia, em que deverão ser adotadas relações de confidencialidade, disponibilidade, autenticidade e integridade, além de mecanismos preventivos ao controle físico e lógico (artigos 1º e *caput* do 2º).

É nesse período em que é promulgada a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), via a Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018, na qualidade de norma geral de interesse nacional a ser observada por todos os entes federativos, de todas as esferas do Poder de Estado, além dos particulares (parágrafo único, do artigo 1º). A norma traz a previsão do tratamento de dados pessoais, inclusive no ambiente digital, por parte de indivíduos ou organizações públicas ou

¹²⁴ Revogado pelo Prov. n.º 149, de 30 de agosto de 2023.

¹²⁵ Com o advento da Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021 foi instituído o fundo para implementação e custeio do SREI, passando a ser gerido pelo ONR e sendo-o subvencionado pelas unidades extrajudiciais de serviços de registro de imóveis estaduais e distrital (§§ 9º e 10 do artigo 79).

privadas, visando proteger os direitos fundamentais à liberdade, à privacidade e ao desenvolvimento pleno da personalidade civil (*caput* do artigo 1º).

Em especial olhar à atividade extrajudicial de notas e de registro público, a LGPD traz a previsão no seu artigo 23, § 4º, que: “*os serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas referidas no caput deste artigo, nos termos desta Lei.*”. Em 2022, por meio da edição do Prov. CNJ n.º 134, de 24 de agosto veio a definir ações a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em todo o território nacional para atuarem em conformidade com a LGPD.¹²⁶

No tocante às atividades extrajudiciais desempenhadas no tabelionato de protestos, a centralização digital foi estabelecida pela inclusão do artigo 47-A na Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997 (Lei dos Protestos - LP), por meio da Lei n.º 13.775, de 20 de dezembro de 2018, posteriormente disciplinado pelo Prov. CNJ n.º 87, de 11 de setembro de 2019¹²⁷. Esse artigo instituiu a Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos (CENPROT), mantida pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB).¹²⁸

Ressalta-se que, colaborando na consolidação do modelo de desburocratização da Administração Pública, inclusive no âmbito do Poder Judiciário pela via da desmaterialização, foi promulgada a Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração da Liberdade Econômica com o objetivo de fortalecer laços neoliberais enquanto presença mínima do Estado na economia, o que resgatou o consenso de Whashington para a América Latina e Cariba, de ordem neoliberal, conforme examinado na Subseção 2.2.1.

Assim, a lei supracitada trouxe uma série de princípios norteadores, a destacar no contexto da prestação de serviço extrajudicial de notas e de registro público, o respeito à liberdade como garantia ao exercício das atividades econômicas (inciso I do artigo 2º) e à boa-fé na relação entre particular e Poder Público (inciso II do artigo 2º).

Destaca-se ainda que a Lei da Declaração da Liberdade Econômica alterou a Lei n.º 12.682, de 9 de julho de 2012, em que dispõe acerca da elaboração e do arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, cujo *caput* do artigo 2º-A (c/ red. dada pela Lei

¹²⁶ O Prov. CNJ n.º 132/2022 alterou o Prov. CNJ n.º 130/2022, que regulamentava o uso do PJeCor nas corregedorias; posteriormente, grande parte de seu conteúdo foi revogada pelo Prov. CNJ n.º 165/2024, que instituiu o Código de Normas Nacional do Foro Judicial. Ademais, o Prov. CNJ n.º 149/2023, art. 81, ratificou a criação da Comissão de Proteção de Dados no âmbito do CNJ, com função consultiva quanto à aplicação da LGPD nas serventias extrajudiciais.

¹²⁷ Revogado pelo Prov. CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023.

¹²⁸ A competência entre os tabelionatos de notas, antes disciplinada pelo Prov. CNJ n.º 18/2012, atualmente é regulada pelo Prov. CNJ n.º 149/2023, artigos 165 e 165-A, com supervisão técnica do Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (CNB/CF), conforme redação atualizada pelo Prov. CNJ n.º 161/2024.

n.º13.874/2019) passou a disciplinar que: *“fica autorizado o armazenamento, em meio eletrônico, óptico ou equivalente, de documentos públicos ou privados, compostos por dados ou por imagens”*.

Diante do período da pandemia da covid-19 uma série de provimentos foram editados pelo CNJ dando celeridade na transformação digital no âmbito das serventias extrajudiciais de notas e de registro público em todo o país, posto a necessidade do distanciamento social como medida preventiva a reduzir os riscos de contaminação pelo novo coronavírus, o que foi examinado na Subseção 2.3.1.

Cite-se, nesse propósito, a edição do Prov. CNJ n.º 91, de 22 de março de 2020, no qual disciplinou as hipóteses de suspensão ou redução do atendimento presencial, além do fechamento das serventias extrajudiciais. Tratou, também, de regras quanto a suspensão dos prazos para lavratura de atos notariais e de registro público, como medidas preventivas contra a disseminação do novo coronavírus.

Segue-se com a vinda do Prov. CNJ n.º 97, de 27 de abril de 2020 em que estabeleceu procedimentos para a intimação nos tabelionatos de protesto de títulos para o período pandêmico. Foi também editado nesse período o Prov. CNJ n.º 98, de 27 de abril de 2020, em que veio a regulamentar o pagamento de emolumentos, acréscimos legais, dívidas e outras despesas via meios eletrônicos, além do uso de boleto bancário e cartões de débito e crédito, incluindo a forma de parcelamento, no contexto das serventias extrajudiciais.

Encontrado os precedentes legislativos do SERP, passa-se a pesquisa a compreender a operabilidade dele, envolvendo o conhecimento do espectro de abrangência da atuação das atividades de registro e de notas no país, além de conhecer a dinâmica envolvendo pelo operador do SERP.

3.4 Operabilidade do SERP

Na dinâmica do registro público brasileiro, aponta-se a existência de dois grandes sistemas especializados visando a segurança jurídica dos atos e negócios praticados no território nacional. Um é de competência do Poder Executivo, recebendo o nome de Sistema de Registro de Empresas Mercantis e de Atividades Afins¹²⁹ e o outro é pelo Poder Judiciário, sendo-lhe designado como Sistema de Registro Público e de Notas. Relativo ao Sistema de Registro de

¹²⁹ Vide Lei n.º 8.934, de 18 de novembro de 1994 em que dispõe acerca do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, ao cargo do Poder Executivo brasileiro.

Empresas Mercantis e de Atividades Afins não é objeto da presente pesquisa, posto não contemplar o SERP.¹³⁰

A Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994 (LC ou LNR) veio a regulamentar o artigo 236 da Constituição da República de 1988 (CRFB/88), trazendo a definição dos serviços notariais e de registro como atividades de organização técnica e administrativa sendo-as destinadas a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos (artigo 1º).

Os profissionais do Direito que atuam nestas serventias são legalmente denominados de oficiais de registro público e tabeliães (notários), cada um com suas funções legais. Aos tabeliães são delegatários lotados nos Tabelionatos de Notas e de Protestos de Títulos e os oficiais de registros, como o de imóveis, são responsáveis perante as demais serventias extrajudiciais. Sejam os tabeliães ou os oficiais de registro público, não importa, são tidos como exercentes de funções públicas cujos atos por eles emanados são dotados de fé pública (artigo 3º da LNR).

Por força constitucional (§ 1º do art. 236 da CRFB/88) os notários e os oficiais de registro público, na qualidade delegatários e titulares das serventias extrajudiciais, são fiscalizados pelo Poder Judiciário, mais especificamente pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado (CGJ), da sua jurisdição, e, principalmente, pela CN/CNJ.

Embora sejam agentes públicos, tais particulares não se enquadram na acepção de agentes administrativos, logo: “[...] *esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público.*” (Meirelles, 2016, p. 85).

Conclui-se que, na relação jurídica que envolve os titulares das serventias extrajudiciais e o Poder Público têm-se: (1) agente delegante – o Poder Judiciário na qualidade constitucional de Poder Público; e (2) agente delegado – pessoa natural aprovada em concurso público que se submete continuamente a fiscalização por seus atos pela CGJ e CN/CNJ.¹³¹

A atividade realizada pelos tabeliães e oficiais de registro público é claramente uma especialidade técnico-jurídica, sujeita a normas jurídicas tanto de natureza privada quanto pública, cujas responsabilidades incluem o registro, a certificação, a autenticação e a

¹³⁰ Logo, ao referir este artigo em Sistema Registral ou atividade registral e/ou notarial está exclusivamente se referindo ao relativo a competência do Poder Judiciário, à luz da Constituição Republicana de 1988.

¹³¹ Segundo Loureiro (2021), o notário e o registrador ocupam uma posição intermediária entre os juristas estatais e privados, sendo considerados uma categoria distinta. Sua atividade é de natureza jurídica e intelectual, como a formalização de atos e a prestação de consultoria, e não material, como os demais serviços públicos. Exercem suas funções por delegação do Estado, em local específico (o cartório), onde devem estar constantemente para garantir a prestação dos serviços e a conservação dos documentos.

formalização de atos e negócios jurídicos conforme a lei, além de desempenharem um papel crucial na comprovação de fatos juridicamente relevantes, como no caso do protesto de títulos.¹³²

Destaca-se que, os serviços notariais compreendem o Tabelionato de Notas e o Tabelionato de Protestos de Títulos, enquanto os serviços de registro abrangem o Registro de Imóveis, Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Registro Civil de Pessoas Naturais (incluindo Interdições e Tutelas), Registro de Títulos e Documentos, e Registro de Distribuição. Além desses, há os Tabeliães e Oficiais de Registro de Contratos Marítimos (artigo 1º da LRP c/c artigos 6º ao 13 da LNP).

Segundo a jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores os serviços notariais e de registro não se equiparam às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, estando sujeitos a um regime jurídico específico conforme estabelecido na Constituição e na LC.¹³³ Por sinal, a atividade dos registradores de protesto é similar à dos demais registradores, não havendo justificativa para tratamento diferenciado quanto à responsabilidade civil (*caput* do artigo 236 da CRFB/88 c/c artigo 1º da LNR).

A responsabilidade civil dos tabeliães e registradores é subjetiva, conforme previsto no artigo 22 da LC, sendo que tanto a LRP quanto a LP corroboram essa responsabilidade. Já a do Estado responde objetivamente por danos causados por tabeliães e registradores no exercício de suas funções, devendo haver regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa (RE 209.354 AgR, RE 518.894 AgR, RE 551.156 AgR, AI 846.317 AgR e RE 788.009 AgR).¹³⁴

Como já explorado, o SERP nasceu mediante a conversão da MP n.º 1.085, de 2021 na Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022 (Lei do SERP) na qual visou a modernização e simplificação dos procedimentos adotados no âmbito dos registros públicos de atos e negócios

¹³² Artigo 1º da Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997 (Lei dos Protestos - LP).

¹³³ Enunciado n.º 77 da I Jornada de Direito Notarial e Registral (2022): “As atividades notariais e de registros públicos são desempenhadas em caráter privado, sendo pessoal a responsabilidade civil e criminal do tabelião e ou do registrador por seus atos e omissões, de modo que as serventias extrajudiciais não possuem capacidade processual e são desprovidas de personalidade jurídica.”. Vide também STJ, REsp 1468987 / SP (2014/0174661-5), decisão monocrática, rel. min. Humberto Martins, J. 02/02/2015 (Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=43496024&tip_o_documento=documento&num_registro=201401746615&data=20150209&formato=PDF. Acesso em 18 jun. 2024).

¹³⁴ Trata-se de entendimento pacificado segundo tese fixada no Tema 777 (RE 842846): “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”.

jurídicos abrangidos pela Lei de Registros Públicos¹³⁵ e na Lei n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, relativo a incorporações imobiliárias (artigo 1º).

A Lei do SERP é clara quanto a dinâmica de sua aplicação, sendo-a incidente na atividade extrajudicial praticada pelos oficiais de registros público e em relação aos seus usuários dos serviços públicos (artigo 2º). Porém, a referida lei, o registro público na forma eletrônica dos atos e negócios jurídicos, interconexão das serventias públicas ao nível nacional, a interoperabilidade das bases de dados entre os cartórios de registros públicos e entre esses cartórios e o SERP, o atendimento não presencial perante os usuários dos serviços de registro público por meio da rede mundial de computadores (internet) dentre outras atribuições descritas no seu artigo 3º.

Frise-se que, a Lei n.º 14.382/2022 autorizou que o CNJ possa prever outros serviços extrajudiciais de registro que sejam abrangentes ao SERP, ao passo em que nessa hipótese se fará necessária a reserva legal, podendo tais serviços serem previstos pela via de provimento ou por outro ato normativo primário expedido pela CN/CNJ (inciso XI do artigo 3º).

Como envolve na sua dinâmica a integração nacional de todos as serventias extrajudiciais de registro público brasileira no tocante a regência da Lei 6.015/1973, faz-se necessária a presença de um operador nacional, fomentando ciberespaço seguro para o fluxo de dados.

Segundo a Lei do SERP tal entidade será uma pessoa jurídica de direito privado, criada segundo a forma prevista nos incisos I ou III do *caput* do artigo 44 do Código Civil (Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – CC) em vigor, isto é, poderá ser uma associação civil ou fundação, na qualidade de entidade civil sem fins lucrativos, observando as normas editadas pela CN/CNJ.¹³⁶

Coube à CN/CNJ instituir o operador nacional para o SERP, visando o estabelecimento da arquitetura no ciberespaço que atenda ao dinamismo esperado pela iniciativa legislativa. Para tanto, foi editada a Portaria n.º 90, de 31 de outubro de 2022, na qual se criou um grupo de trabalho para a elaboração de estudos e propostas visando ao planejamento, à implantação e ao funcionamento do SERP.

Através do Prov. CNJ n.º 139, de 1º de fevereiro de 2023¹³⁷, foi regulado pela primeira vez o operador que dará dinâmica ao SERP, o ONSERP (Operador Nacional do Sistema

¹³⁵ Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos – LRP).

¹³⁶ Atualmente o operador nacional do Serp é o ONSERP (Operador Nacional do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos) cuja regulação é dada no Prov. CNJ n.º 139, de 01 de fevereiro de 2023.

¹³⁷ Revogado pelo Prov. CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023.

Eletrônico dos Registros Públicos). Nesse normativo autorizou a criação dos fundos FIC-ONSERP (Fundo para a Implementação e Custeio do Sistema Eletrônico de Registros Públicos), FIC-RCPN (Fundo para a Implementação e Custeio do Sistema Eletrônico do Registro Civil de Pessoas Naturais) e FIC-RTDPJ (Fundo para a Implementação e Custeio do Sistema Eletrônico do Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas). Ainda no referido provimento, foram instituídos o ON-RCPN (Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais) e o ON-RTDPJ (Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas).

Ainda no contexto do Prov. CNJ n.º 139/2023, estabeleceu que as diretrizes para a organização do SERP e de seus operadores nacionais, bem como os respectivos fundos de implementação e custeio, a implantação, manutenção e operabilidade do SERP sejam atribuições do ONSERP. Este operador é responsável por garantir o tráfego seguro de dados no SERP, a interoperabilidade de dados e documentos, e a preservação de arquivos digitais. Também foi planejada a criação de indicadores de eficiência pelo ONSERP, como ferramenta para que a CN/CNJ possa inspecionar remotamente o SERP.

Somente no ano de 2024 o SERP se tornou operacional no país, integrando o Poder Judiciário e órgãos públicos, garantindo a disponibilidade de acesso a juízes via Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br), instituída pela Res. CNJ n.º 335, de 29 de setembro de 2020. Destaca-se que o módulo exclusivo de acesso do SERP pelo Judiciário e pelos órgãos da Administração Pública é feita pelo Serp-Jud.¹³⁸

Sendo o ONSERP o operador do SERP, seu agente regulador é a CN/CNJ, que detém a responsabilidade de regulamentar vários aspectos relacionados à dinâmica do SERP, atendendo aos enunciados trazidos da Lei n.º 14.382/2022 (artigos 7º e 8º) e do Prov. CNJ n.º 149/2023 (artigos 220-A a 228).

Coube à CN/CNJ a responsabilidade de definir os sistemas eletrônicos integrados ao SERP, conforme o tipo de registro público ou serviço a ser prestado ao usuário, além de estabelecer o cronograma de implementação do SERP e do registro público eletrônico de atos jurídicos em todo o território nacional, podendo levar em consideração diferenças regionais e as características do registro público (incisos I e II do artigo 7º da Lei n.º 14.382/2022).

Também passa a ser incumbência da CN/CNJ determinar padrões tecnológicos para a escrituração, indexação, publicidade, segurança, redundância e conservação de atos registrais, além da recepção e comprovação de autoria e integridade de documentos eletrônicos. A

¹³⁸ Disponível em: <https://onserp.org.br/serp-jud-voce-conhece-essa-ferramenta/>. Acesso em 10 abr. 2024.

CN/CNJ deve promover a certificação digital da data e da hora do protocolo dos títulos, preservando a integridade das informações contidas e a ordem de prioridade das garantias sobre bens móveis e imóveis (incisos III e IV do artigo 7º da LSERP).

Segundo a LSERP compete ainda à CN/CNJ integrar o SERP ao SREI¹³⁹ e à Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos¹⁴⁰ (incisos V e VI do artigo 7º), produzir e divulgar índices e indicadores estatísticos extraídos do SERP e estabelecer cronogramas para a obrigatoriedade de fornecimento de dados (inciso VII do artigo 7º), definir o extrato eletrônico e os tipos de documentos que poderão ser recepcionados eletronicamente (inciso VIII do artigo 7º). Por fim, a LSERP traz a previsão de é atribuição da CN/CNJ estabelecer o formato eletrônico de documentos (inciso IX do artigo 7º) e determinar outros serviços a serem prestados por meio do SERP (inciso X do artigo 7º).

CONCLUSÃO

Conforme analisado no Capítulo 1, o ativismo judicial-administrativo no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça reflete um movimento institucional do Poder Judiciário, impulsionado pela Constituição da República de 1988 e intensificado com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 45/2004.

Tal fenômeno manifesta-se como resposta às insuficiências e lacunas normativas que comprometem a efetividade da Administração Judiciária, especialmente no que concerne à atividade extrajudicial de notas e de registro público, ao lado de pressões sociais e institucionais. No entanto, conforme também explorado no Capítulo 1, essa dinâmica ativista pode revelar-se perniciosa, promovendo arbitrariedades por parte do Judiciário, a ponto de juízes e tribunais assumirem, de forma recorrente, função legiferante, gerando potenciais tensões entre os Poderes da República.

Torna-se, assim, essencial o (re)conhecimento de limites constitucionais claros – expressos ou implícitos – no exercício do poder regulamentar pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em especial frente à Controladoria Nacional de Justiça (CN/CNJ), e reflexamente às demais corregedorias dos tribunais, sobretudo no âmbito da matéria do extrajudicial.

Ainda no Capítulo 1, demonstrou-se que o ativismo judiciário pode se manifestar tanto na via judicial – quando incide sobre a jurisdição constitucional –, quanto pela via judicial-

¹³⁹ Artigo 76 da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

¹⁴⁰ § 2º do artigo 3º da Lei n.º 13.775, de 20 de dezembro de 2018.

administrativa – caracterizada pela ampliação da atuação normativa de órgãos administrativos do próprio Judiciário, especialmente o CNJ e as corregedorias.

Desse modo, quando a Administração Judiciária, por intermédio das corregedorias, edita atos administrativos normativos com elevado grau de inovação regulatória – posicionando-se como regulamentos autônomos – passando a disciplinar aspectos centrais da atividade extrajudicial, a ponto de introduzir inovações substanciais em direitos, sanções e modos de acesso à Justiça, sem respaldo legislativo formal expresso, verifica-se a concretização do ativismo judicial-administrativo.

Nesses casos, o Judiciário acaba por produzir normas primárias, de caráter judicial-administrativo, que, embora não tenham origem no processo legislativo constitucionalmente esperado pela textualidade da Lei Fundamental de 1988, passam a exercer função normativa típica de lei, tensionando os limites da separação dos Poderes e revisando conceitos acadêmicos balizares de legalidade estrita.

Um exemplo emblemático, dentre outros explorados na presente pesquisa, é a Resolução CNJ n.º 571, de 26 de agosto de 2024, que autoriza a realização nos cartórios de inventários, partilhas de bens e divórcios consensuais mesmo na presença de filhos menores – hipótese tradicionalmente não contemplada expressamente em lei. Tais dinâmicas, rotuladas como ativismo na Administração Judiciária, têm o potencial de criar normas com efeitos jurídicos que se aproximam do que Zagrebelsky (1992) denominou de *“legislatività dell’organizzazione”*.

Nesse contexto, ao preencher lacunas legislativas e ser responsivo frente a pressões sociais e institucionais o Judiciário, via sua esfera administrativa, pode acabar por estabelecer diretrizes via normas infralegais judiciais com força normativa primária, o que desafia a concepção clássica da hierarquia das normas jurídicas positivadas, cujo plano de acesso à validade a tais normas passa a ser diretamente retirado da Constituição Republicana de 1988, sem comunicação imediata com norma legal intermediária.

Esse movimento reflete a natureza autopoietica do sistema jurídico brasileiro, em resgate ao pensamento de sistema sociais em Niklas Luhmann (2016) e Gunther Teubner (1989, 2019), especialmente após o fortalecimento da autonomia institucional do Judiciário conferido pela Constituição de 1988 e por reformas constitucionais e infraconstitucionais subsequentes. Com isso, ampliou-se a função reguladora exercida por juízes e tribunais em áreas específicas, como no caso do Sistema Extrajudicial de Justiça, o que revela em tais atos administrativos reguladores serem classificados, segundo a presente pesquisa, em “normas judiciais primárias”.

O Capítulo 2 aprofundou-se a identificar os pressupostos que fundamentam o ativismo judicial-administrativo, ao contexto da atividade extrajudicial de notas e de registro público, resultado na produção de normas judiciais primárias, identificadas e compreendidas no Capítulo 1.

Eis os pressupostos específicos ao modelo de ativismo judicial-administrativo dirigido ao Sistema Extrajudicial de Justiça, no tocante a atividade cartorária: (1) o filosófico, ligado ao neoconstitucionalismo brasileiro, a abertura semântica do texto constitucional e a presença de poderes implícitos reconhecidos na Constituição República de 1988 em favor do Judiciário; (2) o histórico, em que dialoga com a desburocratização do Judiciário em simbiose com outros processos conexos como a desjudicialização e fortalecimento do Sistema Extrajudicial de Justiça; e (3) o tecnológico-administrativo, relacionado ao aprofundamento dos processos históricos, levando a desmaterialização do acesso à Justiça via integração da Administração Judiciária ao ecossistema de prestação de serviços públicos pela via das plataformas digitais.

O pressuposto filosófico, ancorado no neoconstitucionalismo, reconhece a possibilidade do CNJ, via a CN/CNJ, editar atos com potencial força normativa primária, tensionando os limites da legalidade estrita e da separação dos poderes. Entrementes, a leitura neoconstitucional aqui desenvolvida, reconhece um protagonismo próprio ao Judiciário, culminando no fortalecimento de sua autonomia frente aos demais Poderes Republicanos.

Em verdade, no contexto filosófico do ativismo judicial-administrativo resulta que, a Constituição Republicana de 1988 em vigor dialoga com a abertura semântica do seu texto em conformidade com o reconhecimento de competências constitucionais implícitas conferidas ao Judiciário que acabam por legitimar uma atuação mais expansivas da Administração Judiciária, por meio do CNJ, suprimindo lacunas ou insuficiência legislativa no ambiente da atividade extrajudicial de notas e de registro público.

Esse fato é especialmente reforçado diante dos avanços tecnológicos e das novas dinâmicas sociais, que exigem mais regulação autônoma por parte do CNJ. Isso impacta na lógica da atividade extrajudicial, ao demandar maior compatibilidade com as novas realidades sociais – como a aplicação da tecnologia *blockchain* ou uso de inteligência artificial –, além da necessidade de reforço das seguranças digitais, impondo a necessidade de um arcabouço normativo sofisticado, atualizado e orientado à realidade específica e constantemente mutável da atividade de notas e de registro público.

A pesquisa reconhece que os processos de desburocratização e desmaterialização do extrajudicial são resultados de uma trajetória histórica marcada originariamente por pressões

do capitalismo neoliberal – notadamente das diretrizes oriundas do consenso de Washington quanto a investimentos para América Latina e Caribe –, bem como por demandas dos demais Poderes da República, o que levou a sucessivas reformas constitucionais e legais, além de pactos republicanos firmados entre as instituições democráticas que em um conjunto sincrônico reuniram um conjunto de fatores a culminar na consolidação de um contexto institucional próprio, que sustenta e legitima, ao longo do tempo, práticas de ativismo judicial-administrativo pelo Judiciário – que em sua fase atual já não é mais embrionária –, em estreita articulação com a transformação digital.

Reconhecido o pressupostos filosófico, histórico e técnico-administrativo, ao lado de seus desdobramentos, a pesquisa evidencia uma tendência irreversível de centralização normativa em favor do CNJ, orientada por diretrizes de eficiência e ampliação do acesso à Justiça. Tal movimento institucional tem entre seus eixos centrais o fortalecimento da tutela extrajudicial de direitos, especialmente nas hipóteses em que prevalecem o consenso e a ausência de conflito, possibilitando a concretização de soluções diretamente no âmbito dos cartórios, com fundamento na autonomia privada das partes.

Ademais, é fato que a desburocratização do Judiciário alcançou contemporaneamente um patamar sem precedentes históricos no país, acabando por elevar a importância dos titulares das serventias extrajudiciais, indo além da importância em que destacou Francesco Carnelutti em favor dos notários, ao afirmar que: *“tanto più notaio, tanto meno giudice”* (ASNNIP, 2018, p. 1). Pois, no Brasil, esse reconhecimento também se estende, provavelmente com maior destaque e de olhar incontestado, aos oficiais de registro, especialmente após a promulgação da Lei n.º 14.388, de 27 de junho de 2022, conferindo-lhes um papel de destaque ímpar.

Ao mesmo tempo, o ativismo judicial-administrativo lido e dirigido para a atividade extrajudicial de notas e de registro público se insere em uma função normativa cada vez mais inflacionária por parte do CNJ, mesmo que voltada ao apoio na organização técnico-operativa e na regulação da prestação de serviços cartorários em todo o Brasil.

No tocante ao pressuposto tecnológico-administrativo, também discutido no Capítulo 2, reflete a adaptação do Judiciário à transformação digital, adesivo à lógica do capitalismo de plataformas como descrito por Nick Srnicek (2016). Assim, a desmaterialização das atividades extrajudiciais leva o Judiciário a identificar e suprir necessidades institucionais e sociais por meio de atos normativos, inclusive com potencial de criar normas de natureza primária.

O Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), instituído pela Lei n.º 14.382/2022, constitui um marco fundamental na digitalização e modernização dos serviços

cartorários no Brasil, alinhando a atuação do Judiciário aos avanços tecnológicos e à desmaterialização dos processos relacionados ao acesso à Justiça. Essa legislação ampliou significativamente a competência do CNJ – em especial da CN/CNJ – para regulamentar o Sistema Extrajudicial de Justiça, fortalecendo a autonomia regulatória do Judiciário nesse setor.

Embora ainda em fase de consolidação, representa um dos eixos centrais de um arcabouço mais amplo e diversificado de plataformas digitais voltadas à modernização e à desmaterialização do acesso à Justiça no âmbito extrajudicial, destacando-se por promover a integração nacional dos registros públicos. No entanto, não atua de forma isolada, compartilhando espaço com outros ecossistemas digitais próprios do Judiciário – cada um com suas especificidades –, como é o caso do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), previsto no artigo 76 da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, entre outros.

Entretanto, a presente pesquisa chegou a conclusões no sentido de que a Lei do SERP embora não conferir autorização expressa para práticas de ativismo administrativo por parte do Judiciário, acaba por abrir brechas implícitas que viabilizam esse tipo de atuação, especialmente em situações não previstas expressamente pelo legislador, que emergem de uma espécie de zona de normatividade operativa-técnica, possibilitando a ampliação da esfera normativa do próprio Judiciário, em detrimento do Legislativo.

Como examinado no Capítulo 3, o SERP conferiu ao CNJ uma competência regulamentar ampliada, sem precedentes no constitucionalismo pátrio. Contudo, essa atuação deve ser compreendida como parte de um arranjo institucional iniciado com a Medida Provisória n.º 1.085, de 27 de dezembro de 2021, posteriormente convertida na Lei do SERP, em conjunto com sucessivas alterações legislativas, reformas constitucionais e pactos republicanos, que convergiram para o próprio agigantamento do Judiciário.

Esse movimento institucional evidencia uma relativização da interpretação clássica do princípio da legalidade, na medida em que o Legislativo federal passou a delegar competências regulatórias ao CNJ, em destaque na pesquisa à CN/CNJ, afastando-se de sua função legiferante tradicional.

Tal espécie de delegação conferiu ao Judiciário brasileiro um protagonismo normativo, autojustificativo em parte por sua proximidade pragmática com a realidade extrajudicial dos serviços notariais e de registro, sob olhar dado nos artigos 103-B, §4º, incisos I e II, e 236, §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) c/c a Lei n.º 14.382/2022.

Essa reconfiguração institucional guarda certas semelhanças com a dinâmica advertida por Ran Hirschl em *Towards Juristocracy* (2004) ao analisar certos modelos contemporâneos

de constitucionalismo nos quais se observa a transferência de decisões essencialmente políticas para órgãos judiciais. Esse processo resultou na ampliação do protagonismo do Judiciário, em detrimento dos canais democráticos clássicos de deliberação, deslocando o centro decisório da arena legislativa para instâncias jurisdicionais.

Na prática o SERP somente se tornou efetivamente operacional em 2024, ao integrar-se à dinâmica institucional do Poder Judiciário e de órgãos públicos por meio da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br), instituída pela Resolução CNJ n.º 335, de 29 de setembro de 2020, e atualizada pela Res. CNJ n.º 574/2024. Nessa estrutura, a interface e a operabilidade da plataforma digital, tanto para usuários internos quanto externos ao Judiciário, são definidas e regulamentadas pelo CNJ.

Diante desse cenário, embora ainda seja prematuro afirmar categoricamente que o Judiciário adotará novas práticas ativistas em sua instância regulatória voltada ao SERP, tal possibilidade não pode ser descartada, pois há diversos precedentes em que o CNJ assumiu posturas marcadamente ativistas – conforme analisado em diversos momentos ao longo desta pesquisa –, especialmente em contextos de transformação institucional e incorporação de inovações tecnológicas ao setor extrajudicial.

De todo modo, a pesquisa reconhece que o Legislativo federal convergiu esforços no sentido de centralizar no âmbito do CNJ – mais especificamente na CN/CNJ – a estrutura operativa e normativa do SERP, conforme previsto na própria Lei n.º 14.382/2022. Essa realidade soma-se a experiências anteriores do CNJ na edição de normativos com elevado potencial de inovação na ordem jurídica, ainda que voltados à esfera extrajudicial.

Um exemplo emblemático próximo é recente advento do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento CNJ n.º 149, de 30 de agosto de 2023, o qual conferiu ao CNJ um amplo e decisivo espectro de atribuições normativas inovadoras sobre a atividade extrajudicial, inclusive disciplinando direitos como a paternidade socioafetiva (artigo 505 *usque* 511).

Ao se examinar comparativamente o poder normativo do CNJ, conferido pela Lei n.º 14.388/2022, frente a da Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão (CGJ-MA), mais especificamente a da Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do Maranhão (COGEX), constata-se que a função regulamentadora das corregedorias maranhenses é significativamente incipiente, revelando uma capacidade limitadíssima – ou mesmo inexistente – para a edição de normas primárias judiciais.

Esse, e outros cenários, contribuem para o fortalecimento da centralidade normativa da CN/CNJ e de sua autonomia em relação às corregedorias dos diversos tribunais estaduais, ao mesmo tempo em que acentua o distanciamento das realidades locais das diversas regiões brasileiras.

Credita a pesquisa que, tal assimetria impacta diretamente às serventias extrajudiciais e aos usuários desses serviços, comprometendo a formulação de políticas de acesso à Justiça efetivas quando não acompanhadas de um diálogo consistente com a sociedade e com os operadores do Direito, em especial notários e registradores, além de advogados e defensores públicos, bem como com o Ministério Público.

A pesquisa apresenta, como principais resultados: (1) a compreensão do ativismo judicial-administrativo em contornos próprios à atividade notarial e registral, com base em pressupostos específicos que justificam seu estágio atual e o advento do que se denominou “normas judiciais primárias”; (2) a identificação do SERP como um marco decisivo da transformação digital do Judiciário – ainda que precedido de vastas iniciativas legais e judiciais –, revelando potencial para a intensificação de práticas ativistas administrativas por parte do CNJ, especialmente da CN/CNJ; e (3) críticas à centralização normativa de cunho operativo-funcional atribuída à CN/CNJ, em detrimento da lógica local das corregedorias dos tribunais, associada à carência de diálogo democrático com os demais atores do Sistema Extrajudicial de Justiça, ao passo em que acaba impulsionando o CNJ como agente regulador autônomo.

Em síntese, embora a Lei n.º 14.382/2022 não autorize expressamente posturas ativistas por parte da Administração Judiciária, ela potencializa ao CNJ – especialmente à CN/CNJ – um amplo espectro de poder normativo autônomo, abrindo brechas para práticas recorrentes de ativismo judicial-administrativo no âmbito do Sistema Extrajudicial de Justiça.

Logo, tal configuração normativa legal abre margem para a ampliação das atribuições da CN/CNJ, à revelia das complexidades socioeconômicas dos diversos municípios brasileiros, ao custo do Judiciário avançar sobre competências próprias dos demais Poderes da República. Essa centralização normativa, atribuída pelo SERP em favor da CN/CNJ, contribui para a mitigação das funções regulamentadoras das corregedorias dos tribunais estaduais, enfraquecendo a autonomia e a capacidade de expressão dos cartórios quanto à tradução de suas experiências em prol de uma regulação mais eficiente dos serviços extrajudiciais.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Ativismo judicial**. 1. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. **Ativismo judicial e instrumentalidade do processo**: diálogos entre discricionariedade e democracia. *Revista de Processo*, v. 242, p. 21-47, abr. 2015. Disponível em: <https://www.bvr.com.br/abdpro/wp-content/uploads/2016/03/Ativismo-e-Instrumentalidade-do-Processo-v.-digital.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2024.

ABREU, Emmanuel Sousa de. **Sistema eletrônico de registros públicos moderniza serviços cartoriais no Brasil**. ANOREG/SP, [S. l.], 13 nov. 2023. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/72895/strongsistema-eletronico-de-registros-publicos-moderniza-servicos-cartoriais-no-brasilstrong>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

ALVES, Sandra Mara Campos; RAMOS, Edith Maria Barbosa; DELDUQUE, Maria Célia. **Decretação de lockdown pela via judicial**: medida (des)necessária? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, e00116020, p. 1-4, jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00116020>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (Org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 188 p. E-book. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/26a48704-8969-4296-a853-399182b1a919/content>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia**: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 117-134, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 fev. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ARPEN-RJ). **Sistema eletrônico de registros públicos (SERP) altera serviços de cartórios no país**. ARPEN-RJ, 2023. Disponível em: <https://arpenrj.org.br/sistema-eletronico-de-registros-publicos-serp-altera-servicos-de-cartorios-no-pais/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

ASSOCIAZIONE SINDACALE NAZIONALE NOTAI IN PENSIONE (ASNNIP). **Notiziario: periodico trimestrale**. 53° Congresso Nazionale del Notariato. 4° trim. 2018 (ottobre-dicembre), ed. n. 4/2018. Disponível em: https://www.asnnip.it/wp-content/uploads/2019/02/k2_attachments_2018_notiziario_4.pdf. Acesso em: 18 jan. 2025.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros.

BARCELLOS, Ana Paula. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil**: crônica de um sucesso imprevisto = The democratic constitutionalism in Brazil: chronicle on an unforeseen success. *Juris Plenum: Direito Administrativo*, Caxias do Sul, v. 4, n. 14, p. 141-164, jun. 2017. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/110931>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Contramajoritário, representativo e iluminista**: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas / Countermajoritarian, representative, and enlightened: the roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 4, p. 2171–2228, 2018. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em:

_____. **Direito constitucional contemporâneo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

_____. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro**. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 11-47, 2001. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.

_____. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Suffragium – *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5498/2009_barroso_judicializacao_ativismo_judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 1 out. 2022.

_____. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito**: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1–42, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BAUM, Lawrence. **The supreme court**. 12. ed. California: CQ Press, 2016.

BELTRÃO, Hélio. **Programa nacional da desburocratização**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 92-119, 1981. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/11600>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BÍBLIA. *Bíblia Sagrada*: edição pastoral. 1. ed. São Paulo: Paulus, 1990.

BOCHENEK, Antônio César. LOPES, José Mouraz. MATOS, José Igreja. COELHO, Nuno. FREITAS, Vladimir Passos de. **Manual luso-brasileiro de gestão judicial**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 6. ed. Brasília: Editora UnB, 1995.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Ativismo judicial na concretização de direitos fundamentais**. Revista de Direito e Atualidades, v. 2, n. 4, 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6658>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. I Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, n. 241, 16 dez. 2004. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/pactorep/2004/pactorepublicano-1-15-dezembro-2004-796247-publicacaooriginal-173026-pe_pl_jud.html. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 324, de 2009. **Altera o art. 103-B, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça**. Apresentada em 11 fev. 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423585>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2005. **Acrescenta art. 2º-A à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4496108&disposition=inline>. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara nº 71, de 2002. **Norma gerada: Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/57845>. Acesso em: 5 jan. 2025.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Atos normativos relacionados ao coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/coronavirus/atos-normativos/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **A força normativa do direito judicial**: uma análise da aplicação prática do precedente no direito brasileiro e dos seus desafios para a legitimação da autoridade do Poder Judiciário. Coordenação: Thomas da Rosa de Bustamante et al.; colaboração: Gláucio Ferreira Maciel et al. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/881d8582d1e287566dd9f0d00ef8b218.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Consulta nº 0002272-25.2022.2.00.0000. Relatora: Conselheira Salise Sanchotene. Assunto: **Teto remuneratório e cumulação de pensão e remuneração**. Decisão: Resposta por unanimidade, conforme voto da Relatora. Plenário, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5247>. Acesso em: 5 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Consulta nº 0005598-27.2021.2.00.0000. Relator: Conselheira Salise Sanchotene. Assunto: **Teto salarial e compatibilidade com o artigo 2º, parágrafo único**, da Resolução nº 14/CNJ. Decisão: Julgado na 7ª Sessão Virtual, 19 mai. 2023. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado16074420230602647a13d08c439.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Estudo revela adaptações no Judiciário para atuação durante a pandemia**. Agência CNJ de Notícias, 4 abr. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/estudo-revela-adaptacoes-no-judiciario-para-atuacao-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Gilmar Mendes: “a Constituição de 1988 permitiu a estabilidade institucional no Brasil”**. Conselho da Justiça Federal, 18 set. 2013. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2013/setembro/gilmar-mendes-201ca-constituicao-de-1988-permitiu-a-estabilidade-institucional-no-brasil201d>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Guia da estratégia digital do poder judiciário: ENTIC-JUD 2021-2026**. 2020. E-book. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Guia_da_Nova_Resolucao_211__20.10.2020__1_-1.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de providências nº 0004511-80.2014.2.00.0000. Requerente: Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Paraná. Requerido: Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Decisão de 29 out. 2014. Relator: Min. Nancy Andrighi. Parecerista: Desembarg. Ricardo Henry Marques Dip. Brasília, 29 out. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 3, de 9 de janeiro de 2020. Altera a Portaria nº 113, de 11 de julho de 2013, que institui o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC do Conselho Nacional de Justiça. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 4, p. 2, 13 jan. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3154>. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 8, de 2 de fevereiro de 2023. Torna público o cronograma da primeira etapa de entregas referente à implantação e ao funcionamento do Sistema Eletrônico de Registros Públicos – SERP. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1636242023020363dd380819736.pdf>. Acesso em

_____. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 11, de 9 de fevereiro de 2022. Estabelece nova sistemática para cumprimento do disposto nos artigos 9º, § 3º; 14, §§ 4º e 6º; 20, § 4º; e 28, caput; da Resolução CNJ n. 135, de 13 de julho de 2011, **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 10 fev. 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1629092022021162068ed508119.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024

_____. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 54, de 22 de junho de 2022. Altera as Portarias n. 211, de 10 de agosto de 2009, e n. 121, de 6 setembro de 2012, que dispõem sobre o Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1914132022062462b60d05aa40b.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 113, de 11 de julho de 2013. Institui o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC) (CGOVTIC) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 131, p. 3-4, 15 jul. 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 193, de 19 de novembro de 2019. Institui e regulamenta o Selo de Desburocratização do Conselho Nacional de Justiça. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 240, 20 nov. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 347, de 13 de dezembro de 2023. Institui o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGOVTIC) do Conselho Nacional de Justiça. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 302.0/2023, p. 2-3, 15 dez. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1807472023121865808a73def5f.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Portaria CNJ nº 351, de 4 de dezembro de 2023. Institui no Conselho Nacional de Justiça o Selo Linguagem Simples. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 293, p. 2-4, 5 dez. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5378>. Acesso em: 28 jan. 2025.

_____. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 18, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre a instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados – CENSEC. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 157, p. 7-11, 29 ago. 2012. Revogado. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1296>. Acesso em: 28 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 191, 17 nov. 2017. Revogado. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em: 28 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 87, de 11 de setembro de 2019. Dispõe sobre as normas gerais de procedimentos para o protesto extrajudicial de títulos e outros documentos de dívida, regulamenta a implantação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos – CENPROT e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 191, p. 4, 12 set. 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 89, de 18 de dezembro de 2019. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional

do Sistema de Registro Eletrônico. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 19 dez. 2019. p. 65-71. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 91, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre a padronização da designação dos serviços notariais e de registro, entre outros temas. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 93, de 27 de março de 2020. Regula o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI). **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 94, de 28 de abril de 2020. Institui diretrizes gerais para a prática de atos notariais e de registro à distância. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 95, de 1º de maio de 2020. Estabelece o Código Nacional de Normas dos Serviços Notariais e de Registro. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 97, de 16 de junho de 2020. Disciplina o serviço de atendimento remoto pelas serventias extrajudiciais. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 98, de 27 de agosto de 2020. Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização da atividade extrajudicial pelas Corregedorias Gerais da Justiça. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 100, de 26 de maio de 2020. Dispõe sobre a prática de atos notariais eletrônicos em todo o território nacional. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 134, de 24 de agosto de 2022. Estabelece medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. 25 ago. 2022. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1413072022082563078373a0892.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 139, de 1º de fevereiro de 2023. Regulamenta o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos

(SERP), o Operador Nacional do Sistema de Registros Públicos (ONSERP), o Fundo para a Implementação e Custeio do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (FIC-ONSERP), o Fundo para a Implementação e Custeio do Sistema Eletrônico do Registro Civil de Pessoas Naturais (FIC-RCPN) e o Fundo para a Implementação e Custeio do Sistema Eletrônico do Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas (FIC-RTDPJ), institui o Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais (ON-RCPN) e o Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas (ON-RTDPJ), e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 19, p. 2–4, 2 fev. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4921>. Acesso em: 10 jun. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 138, de 16 de dezembro de 2022. Torna indeterminado o prazo de vigência do Provimento nº 94, de 28 de março de 2022, do Provimento nº 95, de 1º de abril de 2020, e do Provimento nº 97, de 27 de abril de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 314, p. 31–32, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4874>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 143, de 25 de abril de 2023. Regulamenta a estrutura, a geração e a validação do Código Nacional de Matrícula – CNM, dispõe sobre a escrituração da matrícula no registro de imóveis, e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 82, p. 17–21, 26 abr. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15183420230426644940cabe4c2.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 30 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 188, de 4 de dezembro de 2024. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra). **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 309, p. 19-21, 10 dez. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5897>. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Regimento interno**: anotado. 4. ed. rev., ampl. e atual. Brasília: CNJ, 2024. E-book.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 14, de 2 de julho de 2014. Dispõe sobre a divulgação do resultado de estudos realizados para a especificação do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico - SREI. Revogado. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 115, de 7 jul. 2014, p. 19. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2035>. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 36, de 30 de maio de 2019. Dispõe sobre a vedação aos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal de regulamentarem a

averebação de divórcio por declaração unilateral emanada de um dos cônjuges. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 30 maio 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2923>. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 45, de 17 de junho de 2020. Recomenda medidas para a adequação dos serviços judiciários à implementação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI). **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020. Recomenda aos tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 8 maio 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Recurso administrativo em procedimento de controle administrativo n. 0001458-13.2022.2.00.0000. Relatora: Jane Granzoto. 115ª Sessão Virtual, julgado em 18 nov. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, p. 16-19. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Recurso administrativo em pedido de providências n. 0007277-96.2020.2.00.0000. Relator: Márcio Luiz Freitas. 114ª Sessão Virtual, julgado em 27 out. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 270, 28 out. 2022, p. 14-16. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 31 dez. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 218, p. 117, 14 nov. 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 67, de 3 de março de 2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 3 mar. 2009. Seção 1, n. 44, p. 183-188, 6 mar. 2009. Republicada em: Diário Oficial da União, Seção 1, n. 45, p. 165-171, 9 mar. 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 80, de 9 de junho de 2009. Declara a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 112, p. 1–2, 16 jun. 2009; Diário da Justiça Eletrônico: CNJ, n. 97, p. 2–5, 16 jun. 2009. Retificada no Diário da Justiça, n. 113,

p. 1, 17 jun. 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/105>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 81, de 9 de junho de 2009. Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital. *Diário da Justiça*, n. 112, p. 2–5, 16 jun. 2009; **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 97, p. 5–13, 16 jun. 2009. Retificada no *Diário da Justiça*, n. 133, p. 1, 15 jul. 2009; e no *Diário da Justiça Eletrônico: CNJ*, n. 118, p. 2, 15 jul. 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>. Acesso em: 10 jun. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 90, de 29 de setembro de 2009. Dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 30 set. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/81>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 98, de 10 de novembro de 2009. Dispõe sobre as provisões de encargos trabalhistas a serem pagos pelos Tribunais às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua no âmbito do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, Seção 1, n. 217, p. 178-181, 13 nov. 2009. Também publicado no *Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça* (DJe/CNJ), n. 194, p. 3-4, 13 nov. 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/81>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 207/2023, 4 set. 2023, p. 7-242. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 16 dez. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 211, de 15 de dezembro de 2015. Institui a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 227, 16 dez. 2015, p. 7-14. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 335, de 29 de setembro de 2020. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 320, p. 2–6, 30 set. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>. Acesso em: 10 jan. 2024

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp). **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 1 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 469, de 31 de agosto de 2022. Estabelece diretrizes e normas sobre a digitalização de documentos judiciais e administrativos e de gestão de documentos digitalizados do Poder Judiciário **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 216, p. 3-10, 5 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 1 jan. 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 508, de 22 de junho de 2023. Dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID) pelo Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 142, p. 2-4, 27 jun. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 12 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 536, de 7 de dezembro de 2023. Altera o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF, n. 296, p. 2-5, 7 dez. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5381>. Acesso em: 12 jan. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 571, de 26 de agosto de 2024. Altera a Resolução CNJ nº 35/2007, que disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2309432024083066d251371bc21.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Serp-Jud ultrapassa 460 mil acessos nos primeiros 11 dias de funcionamento**. Conselho Nacional de Justiça, 1º abr. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/serp-jud-ultrapassa-460-mil-acessos-nos-primeiros-11-dias-de-funcionamento/>. Acesso em: 1 jan. 2025

_____. Congresso Nacional. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer de 19 de dezembro de 2007 sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n.º 7, de 2005, que acrescenta art. 2.º-A à Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dá outras providências. Relator: Senador Eduardo Azeredo [2007]. **Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça** (DJe/CNJ), Brasília, DF. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4496108&ts=1630422541871&disposition=inline>. Acesso em: 22 janeiro 2025.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, edição extra, 30 dez. 2000.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Altera dispositivos da Constituição Federal relativos ao Poder Judiciário e à atividade jurisdicional do Estado. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Emenda Constitucional nº 66, de 13 de julho de 2010. Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 14 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc66.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Regula o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 17 dez. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 17 jan. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 12 jan. 2025.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 6 jan. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17716.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 29 jun. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 22 jun. 1993. Republicado em 6 jul. 1994 e retificado em 6 jul. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 21 nov. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, 30 dez. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 11.382, de 6 de dezembro de 2006. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativos ao processo de execução e a outros assuntos. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 7 dez. 2006. Retificação em: **Diário Oficial da União**, 10 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111382.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 5 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: edição extra, **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/113105.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. 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; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; 13.001, de 20 de junho de 2014; 11.952, de 25 de junho de 2009; 13.340, de 28 de setembro de 2016; 8.666, de 21 de junho de 1993; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 12.512, de 14 de outubro de 2011; 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); 11.977, de 7 de julho de 2009; 9.514, de 20 de novembro de 1997; 11.124, de 16 de junho de 2005; 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 10.257, de 10 de julho de 2001; 12.651, de 25 de maio de 2012; 13.240, de 30 de dezembro de 2015; 9.636, de 15 de maio de 1998; 8.036, de 11 de maio de 1990; 13.139, de 26 de junho de 2015; 11.483, de 31 de maio de 2007; e 12.712, de 30 de agosto de 2012; a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987; 1.876, de 15 de julho de 1981; 9.760, de 5 de setembro de 1946; e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Retificação no **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 8 set. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. institui a lei geral de proteção de dados pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13709.htm. Acesso em: 27 jan. 2025.

_____. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre a transformação digital no Brasil e institui a lei de governo digital. Presidência da República, 2021. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

_____. Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Dispõe sobre o sistema eletrônico dos registros públicos (SERP) para unificação de procedimentos dos serviços de registros públicos, altera as leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e 11.977, de 7 de julho de 2009, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, 28 jun. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114382.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova lei de licitações e contratos administrativos. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, edição extra-F, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 22 jan. 2024.

_____. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a lei orgânica da magistratura nacional. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, 14 mar. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

_____. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. Altera dispositivos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que institui o código de defesa do consumidor, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, 28 dez. 2021. Disponível em: BRASIL. Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. Altera dispositivos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que institui o Código de Defesa do Consumidor, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2021. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, 27 ago. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2200-2.htm. Acesso em:

_____. Presidência da República. Mensagem nº 343, de 3 de junho de 2008. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1: Ministério da Justiça, [2022] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VET/VET-343-08.htm. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. Presidência da República. II pacto republicano de estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. **Diário Oficial da União** (DOU), Brasília, DF, Seção 1, n. 98, p. 1-2, 26 maio 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Presidência da República. **Mensagem nº 1.034, de 18 de novembro de 1994**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8935-1994.pdf. Acesso em: 2 jan. 2024.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.457, de 2019**. Acrescenta o art. 733-A à Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, e dá outras providências. Autoria: Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG). Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138388>. Acesso em: 5 jan. 2025.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 6.204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Autora: Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS). Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138570>. Acesso em: 5 jan. 2025.

_____. Senado Federal. **Proposta de emenda à constituição nº 358, de 2005**. Altera dispositivos dos arts. 21, 22, 29, 48, 93, 95, 96, 98, 102, 103-B, 104, 105, 107, 111-A, 114, 115, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 130-A e 134 da Constituição Federal, acrescenta os arts. 97-A, 105-A, 111-B e 116-A, e dá outras providências. Origem: PEC nº 29/2000. Apresentação: 10 jan. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274765>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação declaratória de constitucionalidade nº 12**, Relator: Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 20 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, n. 237, p. 1, 18 dez. 2009. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 99, n. 893, 2010, p. 133-149. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602**, Relator: Joaquim Barbosa; Relator p/ Acórdão: Eros Grau. *Tribunal Pleno*, julgado em 24 nov. 2005. *Diário da Justiça*, 31 mar. 2006, p. 6. *Ementário de Jurisprudência do STF*, v. 2227, pt. 1, p. 56. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.145**. Relator: Ministro Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 26 abr. 2018. Processo Eletrônico DJe-190, divulgado em 30 jul. 2020, publicado em 31 jul. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.412**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 18 nov. 2020. Processo Eletrônico DJe-049, divulgado em 12 mar. 2021, publicado em 15 mar. 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277**, Distrito Federal, Relator: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno, julgado em 5 maio 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26**, Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 13 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, n. 243, divulgado em 5 out. 2020, publicado em 6 out. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54**, Relator: Ministro Marco Aurélio, julgado em 12 abr. 2012. Diário da

Justiça Eletrônico, n. 80, p. 11, 30 abr. 2013. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 226, n. 1, p. 11. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132**, Relator: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno, julgado em 5 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, n. 198, divulgado em 13 out. 2011, publicado em 14 out. 2011. Ementário: vol. 2607-01, p. 1. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia; Relator para o acórdão: Ministro André Mendonça. Tribunal Pleno, julgado em 14 mar. 2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.428.427 - Embargos de Agravo**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia; Relator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. 1ª Turma, julgado em 27 nov. 2023. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4.112**. Relator: Ministro Edson Fachin. 2ª Turma, julgado em 22 ago. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 485**, Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgado em 25 abr. 2002. Diário da Justiça, p. 144, 23 ago. 2002. Ementário de Jurisprudência, v. 2079, n. 1, p. 1. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 585**, Relator: Ministro Ilmar Galvão, julgado em 15 maio 2002. Diário da Justiça, p. 59, 2 ago. 2002. Ementário de Jurisprudência, v. 2076, n. 1, p. 30. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 631**, do Mato Grosso do Sul, Relator: Ministro Ilmar Galvão, protocolado em 17 jul. 2000. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670**, Relator: Maurício Corrêa; Relator p/ Acórdão: Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, n. 206, divulgado em 30 out. 2008, publicado em 31 out. 2008. Ementário de Jurisprudência, v. 2339, pt. 1, p. 1. Repertório de Jurisprudência do STF, v. 207, pt. 1, p. 11. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708**, Relator: Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, n. 206, divulgado em 30 out. 2008, publicado em 31 out. 2008. Ementário de Jurisprudência, v. 2339, pt. 2, p. 207. Repertório de Jurisprudência do STF, v. 207, pt. 2, p. 471. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712**, Relator: Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, n. 206, divulgado em 30 out. 2008, publicado em 31 out. 2008. Ementário de Jurisprudência, v. 2339, pt. 3, p. 384.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 4.733**, Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 13 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, n. 238, divulgado em 28 set. 2020, publicado em 29 set. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602**, Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 4 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, n. 197, divulgado em 16 out. 2008, publicado em 17 out. 2008. Ementário: vol. 2337-02, p. 190; Revista Trimestral de Jurisprudência: vol. 208-01, p. 72. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 28.872 AgR**. Agravo regimental em mandado de segurança. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: STF, Tribunal Pleno, 24 fev. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, 17 mar. 2011. Ementário vol. 02484-01, p. 32. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 08 jan. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 3.258**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, Diário da Justiça Eletrônico, 2 maio 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 nov. 2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 579.951**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 20 ago. 2008. Publicação: 24 out. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 842.846**, Relator: Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 27 fev. 2019. Repercussão geral – mérito. Diário da Justiça Eletrônico, n. 175, divulgado em 12 ago. 2019, publicado em 13 ago. 2019. Tema 777 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408487/false>. Acesso em: 15 jan. 2025

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 898.060**, Relator: Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 21 set. 2016. Repercussão geral – mérito. Diário da Justiça Eletrônico, n. 187, divulgado em 23 ago. 2017, publicado em 24 ago. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.018.911**. Relator: Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 11 nov. 2021. Processo eletrônico. Repercussão geral – mérito. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 238, p. 1, 1 dez. 2021. Publicado em: 2 dez. 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso de mandado de segurança nº 21.587**, Relator: Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, julgado em 19 dez. 1997, Diário da Justiça, 11 abr. 1997, p. 12218. Ementa: v. 1864, p. 312. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 fev. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 13**. Aprovação: Sessão Plenária de 21 ago. 2008. Publicada em: Diário da Justiça Eletrônico, n. 162, p. 1, 29 ago. 2008. Diário Oficial da União, p. 1, 29 ago. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 15 jan. 2025.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão 07370271120178070001**. Processo nº 0737027-11.2017.8.07.0001. Relator: Ângelo Passareli. Data de julgamento: 24 abr. 2019. 5ª Turma Cível. Data de publicação: Diário de Justiça Eletrônico, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/novo-codigo-de-processo-civil/negocios-juridicos-processuais>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão 1213391. Processo nº 07071949320188070006**. Relator: Arquivaldo Carneiro Portela. 6ª Turma Cível. Data de julgamento: 30 out. 2019. Data de publicação: Diário de Justiça Eletrônico, 19 nov. 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-detallhes/responsabilidade-civil/responsabilidade-civil-dos-notarios-e-dos-registradores>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial**. 1. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores**. Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. 1. ed. Sérgio Antônio Fabris Editor: Porto Alegre, 1993.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: JusPodivm. 2024.

CARVALHO, Marcelo Savio Revoredo Menezes de. **A trajetória da internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança**. 2006. Dissertação (Mestrado em Informática e Sociedade) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Orientador: Henrique Luiz Cukierman. Disponível em: <https://www.cos.ufrj.br/index.php/pt-BR/publicacoes-pesquisa/details/15/1938>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. **O caso *McCulloch v. Maryland* e sua utilização na jurisprudência do STF**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247. Acesso em: 10 jan. 2024.

CASSETTARI, Christiano, BRANDELLI, Leonardo. **Comentários à lei do sistema eletrônico dos registros públicos: lei 14.382, de 27 de junho de 2022**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**: Lei n. 8.935/94. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

CRUZ, André Santa. **Direito empresarial**: volume único. 15. ed. São Paulo: Método, 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

D'ALMEIDA, Alexandre Pedro Moura. **Confrontation between judicial activism and state of exception**. Academicus - International Scientific Journal, Rio de Janeiro: University Veiga de Almeida, v. 2017, n. 15, p. 75-93, 2017. Disponível em: <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2079-3715-year-2017-issue-15-article-1f030385-f8a2-3c19-9527-4d27b718def7/c/articles-1036775.pdf.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2025.

DAKOLIAS, María. **El sector judicial em América Latina y el Caribe**: documento tecnico del Banco Mundial n. 319S. 1. ed. Washington: Banco Mundial, 1997.

DEBS, Martha El. **Legislação notarial e de registros públicos comentada artigo por artigo**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de direito processual civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 3.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; CAPUTO, Ana Carolina; MENDES, Paulo; CARNEIRO, Ricardo. Enunciados FPCC 2022/1. **XI Fórum Permanente de Processualistas**, Brasília, 22 mar. 2022. Disponível em: <https://diarioprocessual.com/wp-content/uploads/2022/03/enunciados-fpcc-2022-1.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2025.

DIMOULIS, Dimitri. Neoconstitucionalismo e moralismo jurídico. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. v. 1, p. 213-226.

_____. **Positivismo jurídico**: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político. 3. ed. Edição Kindle. São Paulo: Método, 2022. E-book.

DIP, Ricardo Henry Marques (Coord.). **Direito registral e o novo código de processo civil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. E-book.

_____. **Habitat e regularização de terras no Brasil**. Revista de Direito Notarial e de Registro, Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR) e Escola Nacional de Notários e Registradores (ENNOR), edição de junho de 2017. Texto relativo ao Painel III, sob o tema: Habitat e os registros públicos: panoramas e desafios das cidades no contexto extrajudicial. Disponível em: https://anoreg.org.br/images/arquivos/revista/anoreg/semestral/junho2017/REV_ANOREG.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

_____. **Ativismo judicial-administrativo (primeira parte)**. Claves Notariais e Registrais, Anoreg-PR, 10 dez. 2018. Disponível em: <https://www.anoregpr.org.br/claves-notariais-registrais/ativismo-judicial-administrativo-primeira-parte/> e Acesso em: 1 jan. 2024.

_____. **Ativismo judicial-administrativo (terceira parte)**. Claves Notariais e Registrais, Anoreg-PR, 10 dez. 2018. Disponível em: <https://www.anoregpr.org.br/claves-notariais-registrais/ativismo-judicial-administrativo-primeira-parte/> e Acesso em: 1 jan. 2024.

_____. **Questões disputadas sobre notas e registros públicos – XVII, art. 4º – do ativismo administrativo-judicial no campo extrajudicial**: se a existência de poderes implícitos e da potestade de auto-organização administrativa legitima o ativismo judicial. Informativo Notarial e Registral, São Paulo: Publicações INR, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://inrpublicacoes.com.br/site/boletim/opinioao/2955/questes-disputadas-sobre-notas-e-registros-pblicos--xvii-art.-4--do-ativismo-administrativo-judicial-no-campo-extrajudicial--se-a-existncia-de-poderes-implcitos-e-da-potestade-de-auto-organizao-administrativa-legitima-o-ativismo-judicial>. Acesso em: 8 jan. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36 ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. **Digital era governance**: IT corporations, the state, and e-government. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DUTKA, Joel. **O concurso público para cartórios e o fim dos privilégios hereditários**. 2021. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Florianópolis, 2021. Orientador: Prof. Tiago Bahia Losso. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/222034>. Acesso em: 22 jan. 2025.

DWORKIN, Ronald. **Law's empire**. Editor convidado: Jules Coleman. Cambridge; London: Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

_____. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELY, John Hart. **Democracy and distrust**: a theory of judicial review. Originally published in 1980. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

FABRI, Marco. **Will covid-19 accelerate implementation of ICT in courts?**. International Journal for Court Administration, v. 12, n. 2, 2021. Disponível em: <https://iacajournal.org/articles/10.36745/ijca.384>. Acesso em: 31 dez. 2024.

FAVERO, Gustavo Henrichs. **Jurisdição extrajudicial pelos notários e registradores**. 1. ed. JusPodivm: Salvador, 2024

FEBBRAJO, Alberto, LIMA, Fernando Rister de Sousa. **Autopoiese**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/152/edicao-1/autopoiese>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FELDMANN, Paulo. **O assombroso poder das big techs na economia e na política dos países**. Jornal da USP, São Paulo, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/articulas/paulo-feldmann/o-assombroso-poder-das-big-techs-na-economia-e-na-politica-dos-paises/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

FERRATER MORA, José. **Dicionário de filosofia**. Tradução de João Ferreira e Mariluz Dhier. São Paulo: Edições Loyola, 2000. v. 1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6. ed. Edição Kindle. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

FLORES, Daiana. **A função notarial e registral no contexto de um novo paradigma jurídico no Brasil: a desjudicialização**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2022.

FOUNTAIN, Jane E. **Building the virtual state: information technology and institutional change**. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

FRANCO, José Henrique Kaster. **Ativismo judicial e administrativo: aspectos penais**. 1. ed. São Paulo: D'Plácido, 2020.

_____. **Ativismo administrativo-judicial em matéria penal**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://ariel.pucsp.br/handle/handle/32165>. Acesso em: 10 jan. 2022.

FUCHS, Christian. **The self-organization of cyberprotest**. WIT Transactions on Information and Communication Technologies, v. 36, p. 275-295, 2006. WIT Press. DOI: 10.2495/IS060271. Disponível em: <https://www.witpress.com/elibrary/transactions-on-information-and-communication-technologies>. Acesso em: 20 jan. 2024.

FURTADO, Celso. **Essencial Celso Furtado**. Organização, apresentação e notas de Rosa Freire d'Aguiar. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

GENTIL, Alberto (coord.); *et al.* **Registros públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. E-book.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas: parte general**. 1. ed. 1. reimp. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.

GREIMAS, **Semiótica e ciências sociais**. Tradução de Álvaro Lorencini e Sandra Nitrini. 1. ed. São Paulo: Cutrix, 1981.

GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020. E-book.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. 1. ed. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HÜNING, Agnes Carolina. **Ativismo judicial e cidadania**. 1. ed. Salvador: Lumen Juris, 2019.

INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário Houaiss: sinônimos e antônimos**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

JACOMINO, Sérgio. **Vésperas do SERP uma ideia fora do lugar - parte I**. Colunas Migalhas Notariais e Registrais, São Paulo, 29 de maio de 2023. ISSN: 1983-392X. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/5/FB835002E229E6-vesperasdoserp.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

KARDEC, Allan. **O livro dos espíritos**. Tradução de Salvador Gentile, 182. ed. Araras: IDE, 2009.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

KMIEC, Keenan D. **The origin and current meanings of judicial activism**. California Law Review, v. 92, n. 5, p. 1441, out. 2004. DOI: <https://doi.org/10.15779/Z38X71D>. Disponível em: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1119359/files/fulltext.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2025.

KÜMPEL, Vitor Frederico *et. al.* **Breves comentários à Lei nº 14.382/2022**. 1. ed. São Paulo: Editora YK, 2022.

LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Neoconstitucionalismo: avanços e retrocessos**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. E-book.

LEITE, Gisele. **Neopositivismo, neoconstitucionalismo e o neoprocessualismo: o que há realmente de novo no direito?** Revista Eletrônica De Direito Processual, v. 9, n. 9, 2016.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/20376>. Acesso em: 13 set. 2023.

LEMIEUX, Scott E. **Judicial supremacy, judicial power, and the finality of constitutional rulings**. Perspectives on Politics, v. 15, n. 4, p. 1067-1081, dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/S153759271700216X>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/judicial-supremacy-judicial-power-and-the-finality-of-constitutional-rulings/D3EDFCDBAC9AF88AC38E4BEDE32643C2>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa, 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 11 ed. JusPodivm: Salvador, 2021.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução de: Antônio C. Luz. 1. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública: centralizada e descentralizada**. 10 ed. HP Comunicação Editorial: Rio de Janeiro, 2009, v. 2.

MAGAROTO CAYRES, Giovanna Rossetto; MARQUES, Glauco Marcelo; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Area. **Mutações constitucionais e a expansão dos direitos fundamentais frente ao princípio da segurança jurídica**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, ano 7, n. 1, p. 569-594, 2021. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/1/2021_01_0569_0594.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

MAGRO, Américo Ribeiro. ANDRADE, Landolfo. **Manual de direito digital**. 1. ed., Salvador: Juspodvim, 2024.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, MA, 24 dez. 1991. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/legislacao/tj/lei-complementar/titulo-lei-complementar/170/433846>. Acesso em:

_____. Lei Complementar nº 271, de 25 de junho de 2024. Cria a Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 25 jun. 2024. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/leis_complementares/lei_complementar_n_271_de_25_de_junho_de_2024_30_06_2024_14_39_34.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Lei Complementar nº 283, de 24 de fevereiro de 2025. Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991, Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Maranhão, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, ano CXIX, n. 038, São Luís, 24 fev. 2025. Edição com 72 páginas. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/legislacao>. Acesso em: 10 jun. 2025.

_____. Tribunal de Justiça. **COGEX e associações cartorárias debatem o uso efetivo dos sistemas de informação**. São Luís, 21 nov. 2023. Disponível em:

<https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/515235/cogex-e-associacoes-cartorarias-debatem-o-uso-efetivo-dos-sistemas-de-informacao>. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Tribunal de Justiça. **Corregedoria do Foro Extrajudicial do Maranhão passa a funcionar em sede própria**. São Luís, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/514627/corregedoria-do-foro-extrajudicial-do-maranhao-passa-a-funcionar-em-sede-propria>. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento nº 16, de 28 de abril de 2022. **Institui o Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão, revisando e consolidando as regras relativas ao foro judicial e aos serviços extrajudiciais**. São Luís: Tribunal de Justiça, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/atos/cgj/geral/502415/205/pnao>. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento n.º 31, de 15 de agosto de 2023. **Altera os artigos 493, 494, 495, 498 e 502, bem como acrescenta o artigo 502-A ao Provimento n.º 16/2022 (Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão), que regulamentam a escrituração eletrônica no registro de imóveis**. São Luís: Tribunal de Justiça, 17 ago. 2023. Publicado em 21 ago. 2023. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/provimentos/provimento_n_31_de_15_de_agosto_de_2023_21_08_2023_19_43_46.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

_____. Tribunal de Justiça. Resolução-GP nº 3, de 24 de janeiro de 2023. **Aprova o novo Regimento Interno da Corregedoria Geral da Justiça**. São Luís: Tribunal de Justiça, 24 jan. 2023. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes_2023/resolucao_gp_n_3_de_24_de_janeiro_de_2023_26_01_2023_19_13_46.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

MARIN, Jeferson Dytz. **Para uma nova concepção do controle de constitucionalidade difuso: o Supremo Tribunal como legislador negativo e os limites da jurisdição constitucional**. Scientia Iuris, Londrina, v. 26, n. 1, p. 29-42, mar. 2022. DOI: 10.5433/21788189.2022v26n1p29. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/39919>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Conrado Hübner. **O discreto charme da magistocracia: vícios e disfarces do judiciário brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MENDES, Lucas. **Ativismo judicial é “lenda”, diz Roberto Barroso**: presidente do STF afirma que “reequilíbrio institucional” é natural e faz parte da democracia e volta a falar em “pacificação”. CNN Brasil, Brasília, 6 nov. 2023. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ativismo-judicial-e-lenda-diz-roberto-barroso/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

MORAES, Vinícius de. **Soneto de fidelidade**. In: MORAES, Vinícius de. *Poemas, Sonetos e Baladas*. 1946. Disponível em: <https://www.viniciusdemoraes.com.br/br/poesia/texto/106/soneto-de-fidelidade>. Acesso em: 22 fev. 2025.

MORAIS, Salomão Saraiva de; VELOSO, Roberto Carvalho. **Ativismo judicial-administrativo: limites, fundamentos e impactos no acesso à justiça no contexto do sistema extrajudicial de justiça**. Contribuciones a Las Ciencias Sociales, São José dos Pinhais, v. 18, n. 1, p. 01-31, 2025. DOI: 10.55905/revconv.18n.1-276. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/14756/8615>. Acesso em: 24 jan. 2025.

_____. **Two treatises of government de Locke e de L'esprit des Lois de Montesquieu: contribuições e relações recíprocas para a divisão do poder político no pensamento liberal**. Contribuciones a Las Ciencias Sociales, São José dos Pinhais, v. 18, n. 1, p. 01-22, 2025. DOI: 10.55905/revconv.18n.1-287. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/14792/8629>. Acesso em: 24 jan. 2025.

MORAIS, Salomão Saraiva de. **A responsabilidade civil dos delegatários de serviço extrajudicial de notas e registro: análise jurídica do Recurso Extraordinário n. 842.846 (Tema 777)**. 2022. Monografia (Especialização em Direito Notarial e Registral) – Instituto Damásio de Direito, Faculdade IBMEC SP, São Paulo, 2022. Orientador: Professor Ronny Max Machado.

MOROZOV, Evgeny. **Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

MÖLLER, Max. **Teoria geral do neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

NERY JUNIOR, Nelson. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante**. 8. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 1. ed. Editora Acadêmica, 1994.

NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

NONATO, Ricardo José Klaym. **Os pactos republicanos como política pública de serviços judiciários e avaliação de sua implementação no Supremo Tribunal Federal**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2014. Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1137/Os-pactos-republicanos-como-politica-publica-de-servicos-judiciarios-e-avaliacao-de-sua-implementacao-no-Supremo-Tribunal-Federal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 dez. 2023.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; TARTUCE, Flávio. **Lei do sistema eletrônico de registros públicos**: registro civil, cartórios eletrônicos, incorporação, loteamento e outras questões. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

OLIVEIRA, Rui Barbosa. **A constituição e os actos inconstitucionaes**: do congresso e do exército ante a justiça federal. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlantida, 1913.

ON-RTDPJ. **Central RTDPJBrasil agora é ON-RTDPJ**: mesma missão, novo nome e mais conectividade. Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil, 2024. Disponível em: <https://irtdpjbrasil.org.br/central-rtdpjbrasil-agora-e-on-rtdpj-mesma-missao-novo-nome-e-mais-conectividade/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

PATAH, Priscila Alves. **Sistema extrajudicial de justiça**. 1. ed. Indaiatuba: Foco, 2023.

PAULINO, Ana Flávia Borges. **CNJ**: o regulador da atividade judiciária. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

PIOVEZAN, Cláudia R. de Moraes (Org.). **Sereis como deuses**: o STF e a subversão da Justiça. 1. ed. Londrina: Editora E.D.A. - Educação, Direito e Alta Cultura, 2021.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **Supremo tribunal federal**: composição e indicação de seus ministros. 1. ed. Método: São Paulo, 2012.

PEREIRA JÚNIOR, Ricardo. **O desafio moderno e o judiciário**: ordem jurídica, tempo, espaço e atuação da justiça. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Orientadora: Profa. Dra. Elza Antônia Pereira Cunha Boiteux. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-20062011-115746/publico/Tese.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PERNAMBUCO, Corregedoria Geral da Justiça. Provimento nº 06, de 15 de maio de 2019. **Regulamenta o procedimento de averbação, nos serviços de registro civil de casamentos, do que se denomina de “divórcio impositivo” e que se caracteriza por ato de autonomia de vontade de um dos cônjuges, em pleno exercício do seu direito potestativo, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências**. Diário da Justiça do Estado de Pernambuco, Recife, PE, n. 89, 15 maio 2019. Disponível em: https://portal.tjpe.jus.br/documents/10180/2109879/DJ89_2019-ASSINADO.Divorcio.pdf/f0827abf-3108-a325-9165-55faae56dd03. Acesso em: 10 jan. 2024.

PIZZOL, Ricardo Dal. **Limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça**: estudo de um caso: Resolução CNJ nº 236/16. In: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA. Federalismo e Separação de Poderes. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2018. p. 311-330. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/14-federalismo.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina**. 2018. Tese

(Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasília, 2018.
Orientador: Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Junior. Disponível em:
<https://repositorio.unb.br/jspui/handle/10482/32203>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. **Introdução à teoria do sistema autopoiético do direito**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**: defesa das liberdades civis (1891-1898). 2. ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, v. 1, 1991.

RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

ROGERS, David L. **The digital transformation playbook**. New York: Columbia University Press, 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 2264766-83.2019.8.26.0000, Relator: Gilson Delgado Miranda. 35ª Câmara de Direito Privado, julgado em 21 ago. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, São Paulo, 21 ago. 2020. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1708598975>. Acesso em: 10 jan. 2025.

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. **Manual de direito empresarial**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SANTOS, Mário Ferreira dos. **Dicionário de filosofia e ciências culturais**. 3ª ed. Vol. I, III e IV; 4ª ed. Vol. II. São Paulo: Editora Matese, 1965. 4 v.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no brasil**: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 113-146.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SRNICEK, Nick. **Platform capitalism**. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 2016.

STOLZI, Irene. **Interpretazione e prassi notarile**: un profilo storico. In: CONTE, Giuseppe; LANDINI, Sara (Org.). **Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni. Famiglie e successioni**. Scritti in onore di Giovanni Furguele. Mantova: Universitas Studiorum, 2017. p. 467-481.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Teoria constitucional e ativismo político**: problemas de teoria e de prática com direitos fundamentais sociais. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, v. 43, n. 119, p. 567-624, 2013. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/pdf/1514/151430876004.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

STRECK, Lenio Luiz; TASSINARI, Clarissa; LEPPER, Adriano Obach. **O problema do ativismo judicial**: uma análise do caso MS3326. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015 p. 51-61. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3139>. Acesso em: 10 nov. 2024.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial**: limites da atuação do judiciário. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Ativismo judicial**: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. Revista Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 37-58, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/dr6L3MVvFz4MsrCShHytnrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 out. 2023.

TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoiético**. Tradução de José Engrácia Antunes. 1. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

_____. **Critical theory and legal Autopoiesis**: the case for societal constitutionalism. Manchester: Manchester University Press, 2019. E-book. Disponível em: <https://manchesteruniversitypress.co.uk/sociology/9781526107220/critical-theory-and-legal-autopoiesis/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

TRISMEGISTO, Hermes. **Corpus hermeticum**. 1. ed. São Paulo: Polar, 2022.

UNITED STATES. **Constitution of the United States**. Signed on September 17, 1787, and ratified on June 21, 1788. Disponível em: <https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

VARELA, Francisco Gonzales; MATURANA, Humberto R.; URIBE, Ricardo. **Autopoiesis**: the organization of living systems, its characterization and a model. Biosystems, v. 5, n. 4, p. 187–196, maio 1974. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0303264774900318?via=ihub>. DOI: [https://doi.org/10.1016/0303-2647\(74\)90031-8](https://doi.org/10.1016/0303-2647(74)90031-8). Acesso em: 10 jan. 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. Companhia das Letras: São Paulo, 2018. E-book.

_____. **Supremo tribunal federal**: jurisprudência política. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. **Supremocracia**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/35159/33964>. Acesso em: 16 jan. 2023.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 5. ed., Rio de Janeiro: LTC, 1979.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Il diritto mite**: legge diritti giustizia. 1. ed. Torino: Einaudi. 1992.