

# Rumos da reforma judiciária

JOSÉ DILERMANDO MEIRELES

Membro do Ministério Público do Distrito Federal e do Conselho da OAB/DF.

## 1 – *Introdução*

Muito inadequadamente se tem chamado a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, de reforma judiciária. Na verdade, o que a referida Emenda contém nada mais é que a remoção de obstáculos constitucionais para fins de reforma judiciária. A criação do Conselho Nacional da Magistratura, a alteração da composição e competência dos Tribunais Superiores e alguns dispositivos a respeito de remuneração dos Magistrados não têm o significado profundo e substancial de reforma, mais nitidamente expressa, sob forma de embrião, na oficialização dos Cartórios e na alteração do § 4º do artigo 153 da Emenda Constitucional de 1969.

## 2 – *Oficialização dos Cartórios*

A Emenda Constitucional instituiu a oficialização, dando ao artigo 206 da Constituição anterior a seguinte redação:

“Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo.

§ 1º – Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias.

§ 2º – Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

§ 3º — Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos.”

Assunto dos mais controvertidos, há quem o veja como um grande perigo aos objetivos de celeridade e presteza que precipuamente deve perseguir a reforma judiciária. Só mesmo a experiência poderá demonstrar o acerto da medida adotada, que retira das serventias o estímulo do lucro pela produtividade, dando aos seus ocupantes aquela passividade e frieza de atendimento tão próprias das repartições burocráticas.

De qualquer modo, algumas previsões já podem ser feitas a respeito do funcionamento do novo sistema. Com efeito, se na conjuntura atual as serventias disputam trabalho, combatendo de forma quase que sistemática a tendência de ampliação de uso dos instrumentos a título particular, é de admitir-se, por força de lógica, que doravante essa tendência vai ser contrária. Se a remuneração é sempre a mesma, ganhará mais aquele que trabalhar menos.

### 3 — O impasse

A efetivar-se uma tal previsão, somar-se-á ao atraso do expediente processual das instâncias o atraso do expediente das indolentes e acomodadas serventias extrajudiciais do futuro.

A falta do estímulo dos emolumentos será agravada pelas intrincadas malhas em que se processam a seleção e admissão dos servidores públicos em geral. E não será exagero prever nos Cartórios, hoje caros, porém prestos, a esclerosação de sua dinâmica e a contaminação do mal crônico da deficiência funcional das repartições burocráticas.

Aí estará criado um impasse do qual se deverá sair ou no qual não se deveria correr o risco de entrar. A pressão dos fatos forçará uma solução, por imperativo de lei natural.

### 4 — Uma alternativa à vista

Houve uma época em que o instrumento particular teve ampla utilização no direito pátrio. A grande extensão do nosso território; a precariedade de nossos antigos meios de comunicação; a escassez e deficiência de Cartórios no interior brasileiro; o baixo valor dos imóveis, tudo levava à adoção em larga escala do instrumento particular que, a despeito de suas naturais deficiências numa época em que todos eles eram redigidos à mão e freqüentemente assinados a rogo, desempenhou papel de suma importância nas relações civis e comerciais do passado.

Já escrevi: "A cada ano que se passa, mais evolui a cultura humana. E dentre os ramos da ciência, o Direito é daqueles a que mais se dedicam os homens, formando um rico potencial de elementos habilitados à prestação de serviços à causa da justiça. Contraditoriamente, porém, é o Judiciário um dos setores onde a carência é mais acentuada" ("O juízo arbitral obrigatório como forma de descentralização judiciária", in *Revista de Informação Legislativa* — Senado Federal, nº 47, pág. 234).

Eis, pois, que surge, da ameaça de escombros, uma nova luz no sentido da valorização profissional do advogado, mão-de-obra vasta e ociosa, e que pode facilmente ser utilizada na prestação de serviços parajurisdicionais, suprimindo as lacunas e carências do novo quadro em que a comunidade se poderá ver envolvida, como consequência da oficialização.

### 5 — A difusão do instrumento particular

Se no passado, com todas as suas deficiências, o instrumento particular teve desempenho satisfatório, quando a técnica era precária e a instrução um privilégio de poucos, é de esperar-se que o atual momento da vida nacional ofereça muito mais perspectiva de êxito para a sua reinstitucionalização.

É expressivo, hodiernamente, o entendimento de que o art. 134 do Código Civil, exigindo escritura pública para os pactos antenupciais e para os contratos constitutivos ou translativos de direitos reais sobre imóveis de valor superior a dez mil cruzeiros, constitui norma obsoleta insustentável. E é de lamentar que o anteprojeto de Código Civil, ao invés de abolir corajosamente a exigência arcaica, tenha-se limitado, timidamente, a elevar o seu valor para trinta vezes o maior salário mínimo vigente (art. 106 do anteprojeto).

A partir do advento do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, dando validade ao instrumento particular de compromisso de compra e venda, sem limite de valor, nota-se no Direito brasileiro uma clara tendência no sentido de abertura para a utilização mais ampla e generalizada do instrumento particular, tendência essa que vem sendo contida a custo pela força poderosa e organizada dos Cartórios, interessados em manter um preconceito que lhes assegure o monopólio do serviço notarial.

A despeito dessa resistência, posteriormente ao Decreto-Lei nº 58 a jurisprudência construiu a extensão dessa faculdade para o compromisso de compra e venda de imóvel não loteado, com esteio em interpretação da Lei nº 649, de 11 de março de 1949, havendo o Supremo Tribunal Federal, após um interregno de hesitação, firmado sua posição a favor da tese, conforme acentuado na ementa do acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 71.167, de Minas Gerais, pelo voto do Ministro Aliomar Baleeiro:

"Promessa de venda de imóvel — Instrumento particular — A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal predomina no sentido de que

não obsta à adjudicação compulsória de imóvel não loteado o fato de a promessa de venda ter sido celebrada por instrumento particular com as formalidades do art. 135 do Código Civil, desde que devidamente inscrito no Registro de Imóveis." (*Rev. Trimestral de Jurisprudência*, nº 57, pág. 652.)

Em seguida, vem a Lei nº 4.380, de 1964, e derroga o art. 134 do Código Civil, para dar força de escritura pública ao instrumento particular de qualquer valor, que tenha por objeto imóveis transacionados com órgãos do Sistema Financeiro de Habitação (arts. 60 e 61), norma hoje estendida pelos julgados para operações realizadas com qualquer agente do sistema financeiro, mesmo os de natureza privada.

Essa paulatina mudança evidencia um ponto fundamental, ou seja, que a manutenção da escritura pública não tem por suporte senão um preconceito, já que a segurança do negócio pode ser obtida por outros meios, sobressaindo entre eles o registro do título.

Dai por que afiance ORLANDO GOMES que "a insegurança do escrito particular é contrabalançada pela exigência do registro no ofício de imóveis para a atribuição de direito real ao promitente-comprador" (*Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 42, pág. 52, verbete "Promessa de Venda").

#### 6 – A valorização profissional do advogado

Os advogados de hoje, em número muitas vezes superior ao de juízes e serventuários, atropelam-se nos pretórios, à espera de uma simples informação ou de um singelo despacho, perdendo-se tempo precioso de homens que se habilitaram para produzir mais e em melhores condições.

Com isto, a postulação aumenta. A prestação jurisdicional é retardada pelo acúmulo. O peso é mal distribuído e a carga é lançada, muitas vezes, sobre os ombros frágeis de desqualificados serventuários.

Ora, num quadro assim tão sombrio, é mais que racional a utilização do advogado em trabalhos definitivos, iniciados e concluídos dentro de seus próprios escritórios. Uma dessas formas de trabalho acabado do advogado já foi por mim alvitrada no estudo a que já me referi – "O juízo arbitral obrigatório, como forma de descentralização judiciária".

Refletindo sobre a gravidade do assunto, naquele modesto estudo, tive ensejo de enfatizar:

"A reforma judiciária brasileira deve ter por escopo, a meu ver, uma racional e eficaz redistribuição da sobrecarga processual das instâncias, a fim de que se possa contar com uma justiça mais rápida. O

objetivo é a celeridade; os meios de obtenção da celeridade são a redução do acúmulo de solicitações às diversas instâncias. Proponho, para a consecução desse objetivo, a descentralização judiciária, através da reformulação e ampliação do juízo arbitral. . .”

Mas, para tornar viável essa pretendida descentralização, prossigo:

“cumpre, inicialmente, definir a matéria jurisdicional propriamente dita e separá-la da matéria que poderíamos chamar de parajurisdicional, a fim de que esta última seja distribuída a outros setores, aliviando os juízos e tribunais de uma parte considerável da sobrecarga processual”.

DUGUIT, em trecho citado por CASTRO NUNES e tirado do seu livro *Les transformations générales du Droit Public*, págs. 115 e seguintes, pontificou com clareza e propriedade:

“Esta função (a jurisdicional) não tem, entretanto, caráter formal, isto é, a sua natureza não decorre dos órgãos, dos agentes ou das autoridades que a exercem, mas da natureza mesma do ato de jurisdição, encarado do ponto de vista material. Assim é que à regra da unidade do órgão jurisdicional do montesquieísmo, o Estado moderno opõe a da variedade dos órgãos jurisdicionais. O Estado tem, efetivamente, toda a função jurisdicional; não a exerce, porém, através de um único órgão (Poder Judiciário), mas, ao contrário, institui tantos órgãos quantos necessários, oportunos ou convenientes. A jurisdição do Estado pode sofrer um processo de classificação pela matéria sobre que se exerce, nada impedindo, entretanto, que o mesmo órgão exercite duas ou mais jurisdições de natureza diferente. O critério da distribuição das competências é exclusivamente fundado em considerações de ordem pública. Desde que um órgão se revele mais apto que outro para exercer determinada jurisdição, esta lhe deve ser transferida. É desse modo que, no plano jurisdicional, se opera a racionalização do governo.”

Daí por que afirme ALCINO SALAZAR, em seu recente e apreciado livro *Poder Judiciário*, página 33, que “a teoria das funções tem base científica; já a divisão de poderes é um arranjo artificial. Tem sido dito que é apenas obra de arte política”.

FREDERICO MARQUES, no Capítulo I do seu também recente *Manual de Direito Processual Civil*, volume I, página 1, consigna, com a segurança própria do seu reconhecido talento:

“As normas que a ordem jurídica impõe para disciplinar a convivência social costumam ser obedecidas e aplicadas por mero contrato virtual e espontaneamente. Contudo, na esfera das relações intersubjetivas, surgem, às vezes, conflitos de interesses em que se torna incerto ou descumprido o direito objetivo. Intervém, então, o Estado, para compor

o conflito, dar a cada um o que é seu e aplicar coativamente a norma jurídica adequada à situação litigiosa que se criou. Essa aplicação em concreto do direito objetivo, para solucionar conflito litigioso de interesses, o Estado realiza através do processo e mediante o exercício de sua função básica, que é a jurisdição.”

Através dessa síntese clara do ilustre processualista patricio, que reproduz o pensamento assente na doutrina jurídica sobre o conceito de jurisdição, pode-se observar que a matéria jurisdicional compõe-se de um elemento nuclear, sediado exatamente no conflito de interesses. Esse é o elemento indispensável à caracterização de qualquer matéria como jurisdicional. Pelo menos, podemos fixar aprioristicamente esse conceito, com vistas a um ensaio de definição, daí partirmos para a separação da matéria parajurisdicional e tentarmos, por esse caminho, chegar à descentralização judiciária, afastando tudo quanto, por força de mera tradição, se lhe ache adjudicado, avolumando de modo insuportável a sobrecarga de trabalho das instâncias, com efetivo prejuízo para a oportuna solução dos litígios.

Em suma, sobre o Judiciário é lançado um volume sobre-humano de tarefas contendo matéria que não diz com a função jurisdicional, por não conter litígio, conflito de interesses. Sendo excessiva a solicitação, inevitável é o atraso, que gera a insatisfação e sugere a crítica.

Toda matéria que não contenha, pois, conflito de interesses, ou, em outras palavras, toda matéria que signifique convergência de interesses na sua solução, pode e deve ser afastada da intervenção judiciária e repartida entre o juízo arbitral, os próprios escritórios dos advogados e outros órgãos que de tais assuntos possam encarregar-se bem.

Isto é descentralização. E sem descentralização será mero bisantinismo pensar em reforma judiciária. A descentralização, sob forma da mais ampla utilização do trabalho particular do causídico, trará a diminuição dos serviços judiciários, uma feliz alternativa para a solução dos negócios jurídicos meramente formais e, além disso, constituirá um fator novo de responsabilidade e uma nova seara de trabalho para milhares de advogados, valorizando profissionalmente essa importantíssima atividade. Sobretudo, mais uma alternativa para a comunidade, que terá outras portas onde bater para a solução dos prementes problemas da vida moderna.

E assim, ao invés dos atuais áridos e inglórios debates entre os advogados e os juízes, teremos, entre esses agentes, colaboração mais estreita e efetiva, operando todos no sentido da obtenção de um saldo maior de trabalho útil à comunidade.

Dentro desse quadro e visualizando mais diretamente a oficialização dos Cartórios, a abolição da exigência do instrumento público e a mais larga utilização do instrumento particular, apresenta-se como singela, porém significativa inovação.