



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CURSO DE DIREITO**

GABRIELY MARTINS GONÇALVES

**DESJUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO EFETIVO À JUSTIÇA: O PAPEL DAS
SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO ALTERNATIVA À CRISE DO JUDICIÁRIO
BRASILEIRO**

**Sant'Ana do Livramento
2026**

GABRIELY MARTINS GONÇALVES

**DESJUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO EFETIVO À JUSTIÇA: O PAPEL DAS
SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO ALTERNATIVA À CRISE DO JUDICIÁRIO
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Pampa, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Júlia Bagatini

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

G635d Gonçalves, Gabriely Martins

Desjudicialização e o acesso efetivo à justiça: O papel das
serventias extrajudiciais como alternativa à crise do judiciário brasileiro /
Gabriely Martins Gonçalves.

64 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal
do Pampa, DIREITO, 2026.

“Orientação: Júlia Bagatini”.

1. Desjudicialização . 2. Acesso à Justiça . 3. Serventias Extrajudiciais.
4. Celeridade. 5. Emolumentos. I. Título.

GABRIELY MARTINS GONÇALVES

**DESJUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO EFETIVO À JUSTIÇA: O PAPEL DAS
SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO ALTERNATIVA À CRISE DO JUDICIÁRIO
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Pampa, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 29 de junho de 2026

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Júlia Bagatini
Orientadora
UNIPAMPA

Prof^a. Dr^a. Alessandra Marconatto
UNIPAMPA

Prof. Dr. Regel Antônio Ferrazza
UNIPAMPA

Aos meus pais, que foram o meu sustento em todos os momentos, nas comemorações de cada pequena conquista e, principalmente, nas horas de incerteza. Serei eternamente grata pelo amor incondicional e pela fé inabalável que sempre dedicaram a mim.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que me deu o dom da vida, iluminou minha mente nas horas de dúvida e me guiou em cada passo dessa jornada.

Aos meus pais, meu porto seguro. Mãe e pai, obrigada por cada sacrifício silencioso, pelo apoio contínuo e por serem os meus maiores exemplos de caráter, força e determinação. Vocês me deram não somente a força para buscar meus objetivos, mas também a certeza de que sempre terei o melhor lugar para retornar.

Ao meu irmão, obrigada por garantir as risadas e a diversão de cada volta pra casa nos finais de semana, sendo o alívio que eu precisava nos momentos de tensão. Agradeço por te ter como irmão e por estar ao meu lado em todas as etapas. Saiba que também estarei sempre contigo.

Aos meus avós, pelo carinho e cuidado de sempre. Todo o respeito e admiração a vocês. Registro um agradecimento especial à minha vó Eloá, pelas incontáveis orações pela minha vida e pelo meu sucesso. Certamente a força dessa fé me protegeu e me ajudou a chegar até aqui.

À minha grande família, tios e primos, por formarem essa rede de apoio que me sustentou e me deu forças. Em especial à minha tia Carmen, ao tio Sandro e aos meus primos Max e Mayan, obrigada pela torcida, pelas orações e por recarregarem minhas energias em cada um dos nossos encontros, fossem eles presenciais ou por chamadas de vídeo.

Ao meu namorado, pelo companheirismo e por viver os bastidores desta conquista ao meu lado. Obrigada pela imensa paciência nos meus dias de estresse e por tornar esse período mais tranquilo.

Aos meus amigos e colegas, que dividiram os receios e a exaustão, mas também as alegrias e realizações nesses últimos anos. Agradeço por cada conversa nos corredores, pela amizade e parceria e, sobretudo, pelas risadas que aliviaram a rotina.

À minha orientadora, pela dedicação e por ter guiado este trabalho com cuidado e atenção. Aos demais professores do curso de Direito, que compartilharam seus ensinamentos e foram essenciais para a minha formação profissional.

Aos demais que, de uma forma ou de outra, fizeram parte desta história, meu muito obrigada.

RESUMO

A presente pesquisa trata-se de um estudo sobre a desjudicialização, por meio das serventias extrajudiciais, e o impacto desse fenômeno no amplo acesso à justiça, analisando o paradoxo entre a celeridade e a barreira econômica dos emolumentos para a população hipossuficiente. A pesquisa foi aplicada por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa com análise bibliográfica, normativa e documental. Essa pesquisa tem como objetivo geral analisar se a atuação da serventias extrajudiciais amplia efetivamente o acesso à justiça, ponderando celeridade e custos financeiros. De acordo com o estudo desenvolvido, é possível demonstrar que, embora as serventias ofereçam soluções céleres, a barreira econômica dos emolumentos gera exclusão e provoca a rejudicialização. Para o embasamento teórico foi utilizada uma fundamentação pautada na doutrina clássica e contemporânea de acesso à justiça, com destaque para a literatura especializada na área. Os métodos utilizados na pesquisa foram o hipotético-dedutivo, o bibliográfico e a análise de dados do CNJ, da ANOREG/BR e balanços do FUNORE/RS de 2026. Por fim, a pesquisa constatou que o modelo do FUNORE/RS apresenta assimetria distributiva, priorizando repasses ao Tribunal de Justiça em detrimento do ressarcimento de atos gratuitos, o que restringe a eficácia social da desjudicialização.

Palavras-chave: Desjudicialização; Acesso à Justiça; Serventias Extrajudiciais; Celeridade; Emolumentos.

ABSTRACT

This research consists of a study on extrajudicialization through notary and registry services and the impact of this phenomenon on broad access to justice, analyzing the paradox between celerity and the economic barrier of emoluments for the economically vulnerable population. The research was conducted through a qualitative and quantitative approach, incorporating bibliographic, normative, and documentary analysis. The general objective of this research is to analyze whether the performance of notary and registry services effectively expands access to justice, weighing celerity against financial costs. According to the study developed, it is possible to demonstrate that, although these services offer swift solutions, the economic barrier of emoluments generates exclusion and triggers re-judicialization. For the theoretical framework, a foundation based on classical and contemporary doctrine of access to justice was utilized, with emphasis on specialized literature in the field. The methods used in the research were the hypothetical-deductive, the bibliographic, and the data analysis from the CNJ, ANOREG/BR, and the 2026 financial statements of FUNORE/RS. Finally, the research found that the FUNORE/RS model presents a distributive asymmetry, prioritizing revenue transfers to the Court of Justice to the detriment of the reimbursement of gratuitous acts, which restricts the social effectiveness of extrajudicialization.

Keywords: Extrajudicialization; Access to Justice; Notary and Registry Services; Celerity; Emoluments.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução histórica de casos novos no Poder Judiciário (2009-2024).....	31
Figura 2 - Tempo de Tramitação no 1º Grau de Jurisdição da Justiça Estadual.....	32
Figura 3 - Despesa Total por Ramo da Justiça.....	34
Figura 4 - Nível de Confiança nas Instituições Brasileiras (0 a 10).....	36
Figura 5 - Comparativo de Tempo X Custo no Inventário Judicial e Extrajudicial.....	39
Figura 6 - Gráfico da Distribuição das Receitas do Selo Digital (FUNORE/RS).....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Repartição Nominal em Reais dos 100% da Receita do FUNORE (Jan-Abr/2026).....	52
Tabela 2 - Déficit em Reais dos Atos Gratuitos e Impacto no Fundo de Reserva (2026).....	53
Tabela 3 - Valores Repassados ao TJRS por Serventias Extrajudiciais em Regime de Interinidade (2026).....	54

LISTA DE SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AJG - Assistência Judiciária Gratuita

ANOREG/BR - Associação dos Notários e Registradores do Brasil

AgR - Agravo Regimental

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

FPE - Sistema de Finanças Públicas do Estado

FUNORE/RS - Fundo Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul

PIB - Produto Interno Bruto

RCPN - Registro Civil de Pessoas Naturais

RE - Recurso Extraordinário

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJGO - Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

TJRS - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. AS SERVIENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO ALTERNATIVA LEGÍTIMA AO SISTEMA JUDICIÁRIO.....	17
2.1 A Crise do Modelo Judiciário e a Busca pela Tutela Jurisdicional Efetiva.....	17
2.2 Panorama da Desjudicialização nas Serventias Extrajudiciais.....	22
2.3 A Segurança Jurídica: O tema 777 do STF e a Atuação das Serventias.....	25
3. A CELERIDADE DAS SERVIENTIAS COMO EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA.....	31
3.1 O Cenário de Saturação: Dados do Relatório Anual Justiça em Números.....	31
3.2 A Atuação Extrajudicial como Instrumento de Efetividade: Análise dos dados da ANOREG.....	36
3.3 A Expansão das Atribuições das Serventias Extrajudiciais.....	41
3.3.1 A Codificação do Sistema Extrajudicial: O Provimento nº 149/2023 do CNJ....	41
3.3.2 A Desjudicialização do Nome Civil: O Direito à Identidade.....	42
3.3.3 A Desjudicialização no Direito de Família e Sucessões: Resolução CNJ nº 571/2024.....	43
4. O DILEMA DO ACESSO À JUSTIÇA: O CUSTO DA CELERIDADE E O MODELO DO FUNORE-RS.....	45
4.1 O Paradoxo da Desjudicialização e a Barreira Econômica.....	45
4.2 O Fundo Notarial e Registral (FUNORE) no Estado do Rio Grande do Sul.....	49
4.3 A Restrição à Gratuidade e o Fenômeno da Rejudicialização.....	55
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	62

1. INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário enfrenta, historicamente, um cenário de crise estrutural profunda, marcado pela morosidade e pelo acúmulo massivo de litígios que desafiam a eficácia dos direitos fundamentais. Segundo dados do Relatório Justiça em Números, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o país atingiu a marca de 39,4 milhões de novos processos, operando com uma taxa global de congestionamento de 64,3%.

Diante dessa realidade que compromete de forma direta o princípio constitucional da duração razoável do processo e a própria credibilidade do sistema de justiça tradicional, a formulação de alternativas para a resolução de conflitos tornou-se imprescindível. Nesse cenário de congestionamento, a desjudicialização, por meio das serventias extrajudiciais, desponta como uma política pública essencial destinada a transferir procedimentos da esfera judicial para o sistema extrajudicial.

O presente estudo delimita-se, portanto, na análise do impacto dessa migração de competências para o foro extrajudicial, analisando de forma crítica a tensão existente entre a celeridade e a barreira econômica gerada pela cobrança de emolumentos nos atos extrajudiciais. Diante da contínua ampliação das atribuições delegadas aos cartórios e tabelionatos, torna-se necessário questionar os efeitos sociais dessa descentralização.

A partir desse cenário, o problema central desta pesquisa consiste em analisar se a atuação das serventias extrajudiciais, como alternativa à crise do Poder Judiciário, amplia efetivamente o acesso à justiça. A fim de responder esse questionamento, formulam-se duas hipóteses de trabalho. A primeira hipótese, de viés positivo, assume que a atuação extrajudicial expande o acesso à justiça, ao oferecer uma solução célere, menos burocratizada e dotada de plena segurança jurídica para os atos realizados extrajudicialmente.

Em contrapartida, a segunda hipótese, de viés negativo, pondera que essa transferência gera uma barreira socioeconômica por meio da cobrança de emolumentos, criando um cenário de exclusão ao cidadão vulnerável e comprometendo o caráter universal do acesso à justiça. Com o intuito de responder o problema de pesquisa e testar as hipóteses, definiu-se como objetivo geral do trabalho analisar se a atuação das serventias extrajudiciais amplia efetivamente o acesso à justiça, contrapondo a celeridade de seus serviços e o custo financeiro.

Para alcançar esse objetivo principal, foram traçados três objetivos específicos. O primeiro consiste em analisar o contexto da crise do Judiciário e a atuação das serventias extrajudiciais como alternativa legítima, abordando seu panorama de desjudicialização e o pilar da segurança jurídica. O segundo objetivo busca discutir a contribuição da celeridade extrajudicial para a efetivação do acesso à justiça, apresentando dados estatísticos e examinando a expansão das atribuições normativas.

Por fim, o terceiro objetivo específico visa contrastar o benefício da celeridade com o obstáculo do acesso financeiro, analisando o dilema entre custo dos emolumentos e o instituto da gratuidade de justiça por meio do modelo do Fundo Notarial e Registral do Rio Grande do Sul (FUNORE/RS) e do reflexo no fenômeno da rejudicialização.

A importância social, jurídica e acadêmica deste estudo justifica-se pela necessidade de avaliar se a desjudicialização cumpre um papel democrático de inclusão social ou se acaba limitando o acesso aos serviços jurídicos nas serventias extrajudiciais. Sob o aspecto social, a transferência desses procedimentos para a via extrajudicial deve englobar toda a sociedade, garantindo o acolhimento pleno da população hipossuficiente.

No plano jurídico, a pesquisa levanta o questionando até que ponto a busca por eficiência e celeridade pode relativizar a universalidade de garantias constitucionais. Por fim, no âmbito acadêmico o trabalho preenche uma lacuna relevante ao investigar os impactos financeiros dos fundos assistenciais na sustentabilidade dos cartórios e na proteção do cidadão vulnerável. Em termos teóricos, o trabalho apoia-se na doutrina clássica e contemporânea de acesso à justiça, com destaque para a literatura especializada na área.

Em relação à metodologia, a pesquisa adota uma abordagem teórica e prática, com caráter qualitativo e quantitativo. A base teórica foi construída por meio de revisão bibliográfica, enquanto a análise prática baseia-se em relatórios do Conselho Nacional de Justiça e da Associação dos Notários e Registradores do Brasil, além do exame de balanços contábeis do primeiro quadrimestre de 2026 do FUNORE/RS.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso está organizado em três capítulos de desenvolvimento, além da Introdução e das Considerações Finais. O segundo capítulo aborda a crise estrutural do modelo judiciário, o direito de acesso à

justiça e os fundamentos da segurança jurídica. O terceiro capítulo debruça-se sobre a celeridade e eficiência extrajudicial, comparando dados das serventias extrajudiciais com os do Poder Judiciário.

Ao final, o quarto capítulo aborda o impacto econômico da desjudicialização, discutindo o fenômeno da rejudicialização sob a ótica do custo dos emolumentos e analisando os relatórios do FUNORE/RS para demonstrar as assimetrias no ressarcimento de atos gratuitos. Por fim, as considerações finais resumem os resultados obtidos, avaliando as hipóteses levantadas e sugerindo melhorias para as políticas públicas.

2. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO ALTERNATIVA LEGÍTIMA AO SISTEMA JUDICIÁRIO

A busca pela efetivação do direito fundamental ao acesso à justiça exige a superação do paradigma que atrela a resolução de demandas exclusivamente à figura do juiz togado, descentralizando a pacificação social. Para tanto, este capítulo abordará, inicialmente, os fatores determinantes da crise do Poder Judiciário, atravessando a fundamentação constitucional das serventias e culminando na análise da segurança jurídica que sustenta os procedimentos extrajudiciais.

2.1 A Crise do Modelo Judiciário e a Busca pela Tutela Jurisdicional Efetiva

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXV, consagrou o princípio da inafastabilidade da jurisdição, garantindo a todos o amplo acesso à justiça (Brasil, 1988, art. 5º, XXXV). Desse modo, nenhuma lesão ou ameaça a direito restaria desamparada pelo sistema judiciário. Entretanto, a efetivação do direito fundamental esbarra em um desafio estrutural, a incapacidade do Judiciário de processar e julgar o vasto volume de processos em tempo razoável.

O sistema de justiça brasileiro tornou-se a principal e, por vezes, o único meio conhecido como eficaz para a resolução de litígios, fato esse que desencadeou um congestionamento inevitável e, conseqüentemente, comprometeu a entrega da tutela jurisdicional de forma célere. Essa morosidade não se trata apenas de percepção social, mas é uma realidade posta através de dados oficiais.

De acordo com o relatório *Justiça em Números*, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Judiciário brasileiro enfrenta uma demanda sem precedentes, tendo registrado a entrada de 39,4 milhões novos processos no ano de 2024. Em consequência disso, a taxa global de congestionamento é de 64,3%. Entretanto, índice ainda mais alarmante encontra-se na Justiça Estadual, onde a mesma taxa chega a 73% (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Em suma, a cada cem processos que tramitam no sistema estadual, setenta e três permanecem sem resolução ao final do ano. Ainda, o acervo de processos pendentes encontra-se em 80,6 milhões, dos quais 17,4 milhões estão suspensos, sobrestados ou em arquivos provisórios. Conseqüentemente, ao final do ano de 2024, existiam 62,9 milhões de processos de fato em tramitação. É nesse contexto

severo que o tempo médio de um processo pendente no acervo atinge a marca de 4 anos de duração no ano avaliado (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Esses números não são apenas estatística, mas representam o tempo real que um cidadão que busca a tutela de seus direitos frente ao sistema judiciário leva para ter garantido seu bem da vida. Em atenção aos dados numéricos estruturais, resta demonstrada uma clara violação ao princípio constitucional da duração razoável do processo (Brasil, 1988, art. 5º, LXXVIII).

O agravamento deste quadro não se deve unicamente a falhas estruturais, mas está profundamente conectado ao que a doutrina convencionou chamar de “cultura da litigiosidade”. Doutrinariamente, afirma-se que o Brasil desenvolveu a “cultura da sentença”, na qual a sociedade acredita que a única forma legítima de solucionar os litígios seria por meio de uma decisão imposta por um terceiro, ou seja, por um juiz togado (Watanabe, 2010).

No decorrer dos anos, a sociedade depositou no Estado, na personificação do juiz, o monopólio da resolução de conflitos, transformando questões, por vezes simples e facilmente dirimíveis, em longos processos judiciais. Para Watanabe (2010), urge a necessidade de ser realizada uma transição para a “cultura da pacificação”, na qual os indivíduos assumam seus papéis de protagonistas em seus impasses, recorrendo ao Judiciário apenas em *ultima ratio*.

Dessa forma, a análise permite distinguir o “acesso ao Judiciário” do verdadeiro “acesso à ordem jurídica justa”. Enquanto aquele se resume à possibilidade restrita de protocolar uma demanda, esse refere-se à obtenção de um resultado verdadeiramente útil e socialmente eficaz. A persistência da “cultura da sentença” ignora que a pacificação social pode ser atingida de maneira mais eficiente através de meios que privilegiam a autonomia da vontade e a consensualidade (Watanabe, 2010).

Assim, a desjudicialização não deve ser encarada como uma renúncia à jurisdição, mas sim como o amadurecimento do sistema, que passa a valorizar a efetividade do direito material em detrimento da reforma processual. Portanto, é evidente que a via judicial, por si só, não é suficiente para dirimir todas as demandas postas, incapaz assim de garantir, isoladamente, a paz social.

Neste cenário, surge a necessidade de encontrar alternativas eficientes para a resolução de conflitos. Na obra clássica *Acesso à Justiça*, desenvolvida no âmbito do Projeto Florença, por meio da teoria das ondas renovatórias, foi demonstrada,

ainda na década de 80, a necessidade de adequação dos meios de solução de litígios (Cappelletti; Garth, 1988).

Na referida obra, os pesquisadores constatarem que a previsão de direitos em lei não é suficiente se não existirem meios adequados de exercício. Sob esse prisma, o acesso à justiça é compreendido como “o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não só proclamar direitos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12).

Logo, um sistema jurídico inteiramente acessível é aquele que garante “resultados que sejam individual e socialmente justos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8). Com o intuito de identificar as falhas do sistema e, conseqüentemente, propor saídas, Cappelletti e Garth apontaram as conhecidas “ondas renovatórias”. A primeira delas focou na assistência judiciária aos hipossuficientes (Cappelletti; Garth, 1988).

Como destacam os autores, “a resolução de litígios por via judicial é muito cara” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 16), o que distancia os menos abastados do Judiciário. Assim, foram criados mecanismos a fim de custear procuradores aos necessitados. Entretanto, apesar de etapa essencial ao acesso ao juízo, resultou na inserção de ainda mais pessoas no sistema, sem antes solucionar o alto valor despendido em custas judiciais (Cappelletti; Garth, 1988, p. 16).

Em decorrência da insuficiência identificada após a primeira etapa, surge a segunda onda, voltada à defesa dos direitos difusos. A pesquisa apontou que a coletividade tendia a necessitar dirimir, também, litígios coletivos, tais quais questões ligadas ao meio ambiente e consumeristas, essas que não se encaixavam na lógica processual dos litígios individuais, conforme explicam Cappelletti e Garth (1988, p. 49).

Para corrigir isso, a segunda onda criou mecanismos de representação coletiva. No entanto, por continuar a depender de decisões de um juiz, essa mudança restou frustrada em impedir a sobrecarga do Judiciário, mantendo o dilema da morosidade. Conhecida como o “novo enfoque de acesso à justiça”, é a terceira onda que representa o mais alto padrão de inovação, propondo mudança profunda de paradigma, sem abandonar as soluções propostas nas ondas anteriores. Acerca da necessidade de encontrar meios alternativos de resolução de conflitos, os autores explicam:

[...] Seu centro de atenção é o conjunto de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. [...] O enfoque do acesso à justiça, em suma, não os confina às reformas dentro do processo judicial limitadas a assegurar a representação legal para todos. Ele também os encoraja a explorar o uso de outros tipos de tribunais, ou de métodos que não os tribunais, na resolução de litígios (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67-68).

Com a evolução proposta pela terceira onda ocorre o incentivo à utilização de vias alternativas ao sistema convencional, legitimando, assim, o fenômeno da desjudicialização. Assim, resta demonstrado que a transferência de demandas para o campo extrajudicial, como as serventias notariais, responde diretamente às necessidades dos cidadãos, reduzindo a duração do processo e, portanto, aliviando a carga estatal.

Logo, a terceira onda renovatória, proposta por Cappelletti e Garth (1988), não se limita a facilitar o ingresso formal no Poder Judiciário, mas propõe uma mudança estrutural na forma como a sociedade compreende a resolução de seus conflitos. Conforme leciona Thiago Moreira (2021), essa fase de reformas impulsiona o modelo de “Justiça Multiportas”, sistema esse que pressupõe que o Estado deve oferecer uma ampla gama de opções de soluções, no qual a via judicial figura apenas como uma das principais, mas não necessariamente a mais adequada.

No contexto do acesso à Justiça, Fredie Didier Jr. (2009), em seu consagrado *Curso de Direito Processual Civil*, desconstituiu a visão de que o simples acesso ao Judiciário consagraria o direito de ação. Segundo o autor, para a devida evolução processual é imprescindível que o sistema não apenas forneça uma solução justa, mas sobretudo efetiva.

Nesse sentido, não surte efeito ter livre acesso aos Tribunais se esses não forem capazes de solucionar os litígios de forma célere. Ademais, o autor debruça-se sobre a análise aprofundada do princípio da duração razoável do processo, expressamente consagrado no texto constitucional (Brasil, 1988, art. 5º, LXXVIII). Para o processualista, o tempo é erosivo ao direito material, consagrando a afirmativa de que a tempestividade é indissociável do devido processo legal (Didier Jr., 2009).

Para Didier Jr. (2009), uma demanda irresoluta por longo período desconfigura a finalidade do Estado como detentor do dever de pacificação, na prática, denegando a justiça real aos que por ela buscam. O pensamento do autor

sugere que a efetividade da tutela de direitos não pode restar adstrita, exclusivamente, a um sistema incapaz de acatar com a tempestividade.

Por essa razão, se o reconhecimento de um direito permanece paralisado no Judiciário, entende-se que o sistema falhou em seu principal propósito (Didier Jr., 2009). Essa paralisia estatal perpetua a situação de vulnerabilidade dos cidadãos e esvazia a força das garantias constitucionais voltadas à pacificação social. Destarte, é necessário que, frente à insuficiência do modelo jurisdicional tradicional, surjam soluções extrajudiciais mais dinâmicas e eficientes para a satisfação dos litigantes.

Em consonância com a necessidade de efetividade, cumpre analisar a natureza do sistema processual sob a ótica da finalidade. Assim leciona Cândido Rangel Dinamarco (2009), em sua obra *A Instrumentalidade do Processo*. Conforme expresso pelo escritor, o processo civil não tem fim em si mesmo e não se trata de mero conjunto de normas desvinculadas da realidade. Antagonicamente, o processo é o instrumento pelo qual o Estado pacifica conflitos e concretiza direitos.

Ao aprofundar os escopos da jurisdição, repudia-se o culto ao formalismo e afirma-se que o foco do sistema jurídico deve ser a sua utilidade prática. Em uma célebre reflexão, o autor assevera que o processo se trata de uma "instituição humana imposta pelo Estado e sua legitimidade há de estar apoiada não só na capacidade de realizar objetivos, mas igualmente no modo como estes são recebidos e sentidos pela sociedade" (Dinamarco, 2009, p. 177-178).

É sob essa égide que se analisa o sistema tradicional como um mecanismo sobrecarregado e, conseqüentemente, deficitário em garantir resultados positivos para a sociedade. Precisamente, é a partir dessa estrutura que o movimento da desjudicialização encontra seu alicerce, se o processo é apenas o meio e a pacificação social é o real objetivo, o Estado e o ordenamento jurídico têm o dever de viabilizar outros canais quando a via clássica se encontra obstruída.

Por conseguinte, a transferência de procedimentos para a via extrajudicial não representa uma renúncia do Estado, mas sim uma alternativa capaz de assegurar a segurança jurídica com a celeridade exigida pela contemporaneidade. Essa migração de competências harmoniza-se com a teoria de Dinamarco (2009), uma vez que a instrumentalidade do processo não deve preceder à efetiva pacificação social. Assim, o foro extrajudicial passa a atuar como um agente capaz de garantir a tutela pretendida sem os óbices formais da máquina judiciária tradicional.

2.2 Panorama da Desjudicialização nas Serventias Extrajudiciais

Diante do abarrotamento do Poder Judiciário e da urgência por efetividade, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a desjudicialização como política pública de acesso à justiça. Nesse cenário, a desjudicialização não deve ser encarada como mera transferência de responsabilidades do Estado, mas sim a realocação de demandas para vias mais adequadas e céleres.

Conforme a doutrina de Humberto Theodoro Júnior (2018), a desjudicialização reflete uma opção de conveniência político-legislativa na qual determinados atos podem e devem ser delegados a outras entidades. Nesse diapasão, trata-se de uma evolução natural do direito moderno para assegurar a tutela adequada sem sobrecarregar a jurisdição estatal com burocracias desnecessárias.

A fim de compreender a legitimidade da transferência de demanda às serventias extrajudiciais, resta imprescindível analisar sua natureza jurídica. Diferentemente dos Tribunais, que integram a estrutura orgânica do Estado, os notários e registradores configuram-se como particulares que prestam serviço público. Essa atuação encontra respaldo no artigo 236 da Constituição Federal, o qual determina que tais atividades de relevância social sejam exercidas em caráter privado, sob contínua fiscalização do Poder Judiciário (Brasil, 1988).

Essa descentralização de competências opera-se por meio do instituto da delegação, mecanismo que confere aos agentes delegatários “fé pública”, prerrogativa estatal que presume a veracidade e a estrita legalidade dos atos por eles praticados (Brasil, 1988). Desse modo, garante-se a necessária estabilidade e segurança jurídica às relações sociais formalizadas pela via extrajudicial.

Acerca da delegação, o administrativista Hely Lopes Meirelles (2016) esclarece que essa transferência não retira a sua natureza pública. Segundo o autor, o Estado descentraliza a atividade para garantir maior capilaridade e eficiência ao procedimento, mantendo também o controle e fiscalização sobre o delegatário de seus atos. Dessa forma, a fé pública concedida atua como uma garantia de ato legítimo e legal, substituindo a necessidade de chancela de um juiz.

Nesse contexto de fé pública que as serventias extrajudiciais, por meio dos cartórios e registros, surgiram como a instituição ideal para absorver essas demandas. Historicamente, vistos, equivocadamente, como símbolos de burocracia,

os notários e registradores assumem, no contexto da desjudicialização, uma função de extrema relevância social.

O jurista Celso Fernandes Campilongo (2014) destaca o papel do notário como “*gatekeeper*”, de modo que, através da manifestação das partes, o tabelião atua como um “assessor jurídico imparcial”, garantindo equilíbrio técnico e reduzindo entraves de comunicação. Nesse sentido, explica o autor:

Quando se observa a importância do notariado no controle e fomento das informações produzidas no mercado imobiliário, há espaço para outra interpretação institucional, que observa o notário como agente que ‘filtra’ essas informações. É a figura já referida e identificada na doutrina como *gatekeeper*. O *gatekeeper* é parte que possui responsabilidade – seja econômica, política ou jurídica – pela conduta de terceiro. Erros e ilícitos de terceiro serão, na medida do desenho institucional, imputados a outros agentes como forma de reforçar a dissuasão provocada pela responsabilização direta dos envolvidos na conduta. Esse controle melhora a qualidade das informações e a segurança das transações, tem o potencial de dirimir conflitos, litigiosidade judicial e custos de transação envolvidos. Trata-se de estratégia pouco intrusiva – e, por isso, elegante – de realização do direito (p. 91).

Portanto, é exatamente na qualificação jurídica que reside o grande diferencial das serventias. O delegatário não se limita a formalizar o ato, mas atua de forma preventiva, evitando que vícios de consentimento ou ilegalidades atinjam o negócio jurídico. Essa atuação preventiva alinha-se diretamente à finalidade do sistema de justiça, especialmente ao escopo social de pacificação defendido por Dinamarco, conforme abordado no tópico anterior (Dinamarco, 2009).

Sob essa perspectiva, se a finalidade do Estado e do Direito é promover a paz social e dirimir conflitos, as serventias extrajudiciais atuam na fonte da questão, impedindo que o conflito venha a surgir. Aprofundando, a jurista e tabeliã Debora Fayad Misquiat (2018) propõe que a atividade notarial seja compreendida sob a ótica de uma verdadeira magistratura. Segundo a autora, “o notário atua na formação da relação, na elaboração escrita do negócio jurídico encetado pelas partes e tem como dever-poder exercer o seu ofício de forma a prestar uma magistratura cautelar, ao evitar possíveis litígios” (p. 114).

A ideia de magistratura cautelar trazida por Misquiat (2018) não se encontra isolada, mas dialoga diretamente com a tese central de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) sobre o Acesso à Justiça, visto que o acesso é materializado no momento em que o Estado oferece mecanismos eficientes e seguros para que os litígios sejam resolvidos. Sob essa ótica, o notário e o registrador cumprem papel

essencial nesse sistema e tornam-se indispensáveis na consolidação da nova onda renovatória do Direito.

O marco divisório desse avanço foi a promulgação da Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007). O diploma legal alterou dispositivos do Código de Processo Civil, permitindo, pela primeira vez, a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais pela via extrajudicial. Essa inovação representou uma quebra de paradigma no ordenamento jurídico pátrio, conferindo maior autonomia aos particulares.

O histórico legislativo desta norma demonstra que, desde o princípio, o propósito de eficiência era central. Na justificativa do Projeto de Lei originário nº 155 (Brasil, 2004), o legislador reconhecia a utilização dos tabelionatos como ferramenta estratégica e segura para a desburocratização e redução de custos processuais e temporais para os brasileiros. Ao delegar tais procedimentos, a intenção estatal foi garantir a celeridade e mitigar a sobrecarga dos tribunais.

Por conseguinte, a fim de compreender o funcionamento desse sistema, faz-se importante realizar uma distinção técnica da estrutura cartorária. A divisão de competências é normatizada pela Lei 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), que define atribuições distintas para cada especialidade (Brasil, 1994). Essa delimitação de funções é pilar essencial para a segurança jurídica, pois assegura que cada etapa seja conduzida por um profissional especializado no ato.

Assim, nos procedimentos regidos pela Lei nº 11.441/2007, o rito inicia-se perante o Tabelionato de Notas, momento em que o tabelião analisa a legalidade do pedido e lavra a escritura pública. Todavia, para que o negócio jurídico produza efeitos e seja oponível contra terceiros, a escritura deve ser levada ao registro competente, seja para alterar a titularidade de bens ou o estado civil (Brasil, 2007).

A promulgação da Lei nº 11.441/2007 rompe com a ideia de que mesmo os rompimentos conjugais sem litígio e as sucessões hereditárias sem qualquer divergência necessitam da tutela de um juiz. Todavia, apesar da simplificação, a fim de garantir a paridade de armas, impuseram-se requisitos objetivos: a inexistência de conflito, a plena capacidade civil dos envolvidos e a assistência obrigatória de um advogado (Brasil, 2007).

Diferentemente da postura típica dos Tribunais, os procuradores passam a exercer uma advocacia colaborativa e consensual. Nessa nova dinâmica estipulada pela via administrativa, o advogado atua como um filtro de legalidade e equilíbrio,

garantindo que a vontade das partes esteja livre de coações e que os direitos fundamentais sejam estritamente respeitados (Brasil, 2007).

Em virtude do êxito da Lei nº 11.441/2007, houve o fomento à ampliação de possibilidades de procedimentos a serem delegados ao sistema extrajudicial. Com o advento da Lei nº 13.105/2015, o Código de Processo Civil de 2015, o novo diploma, além de ratificar a política de desjudicialização, inovou em delegar uma das mais complexas demandas do sistema – a usucapião – incluída no artigo 216-A da Lei nº 6.015/1973 - Lei de Registros Públicos (Brasil, 2015; Brasil, 1973).

Diferentemente de um divórcio consensual, que envolve a simples declaração de vontade dos cônjuges, a usucapião exige uma complexidade probatória. Por conseguinte, a delegação dessa atribuição complexa confirma a capacidade técnica dos delegatários e ratifica a eficácia do foro extrajudicial, aliviando de forma substancial a carga de processos da justiça tradicional.

2.3 A Segurança Jurídica: O tema 777 do STF e a Atuação das Serventias

A expansão das atribuições e o crescimento da via extrajudicial, não se justificam apenas pela promessa de celeridade. A viabilidade da delegação de atos depende da garantia da segurança jurídica conferida aos interessados. Neste cenário, o debate acerca da responsabilização civil dos notários e registradores torna-se central, revelando assim, a complexidade da delegação de atividades do Estado para particulares.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 236, estabeleceu que os serviços notariais e de registro possuem natureza pública, mas são exercidos por delegação do Poder Público em caráter privado (Brasil, 1988). Na prática, embora o delegatário atue em nome do Estado e esteja coberto de “fé pública”, toda a infraestrutura do cartório, como manutenção do espaço, custeio dos funcionários e gestão financeira é de responsabilidade inteiramente privada.

Essa complexa mistura cria o que o desembargador e doutrinador Ricardo Dip (2010, p. 31) convencionou chamar de “binômio tensivo” da atividade extrajudicial: uma tensão jurídica constante gerada pelo choque entre a essência pública do serviço e o modelo privado de gestão. Em razão dessa “dupla identidade” estrutural que o enquadramento da responsabilidade civil restou, por muito tempo, obscuro, pairando no ordenamento jurídico a divergência doutrinária e

jurisprudencial acerca de quem deveria reparar o cidadão em caso de erro cartorário.

Neste ponto, como a atividade é pública, mas o lucro e a gestão são privados, o debate jurisprudencial centrava-se em definir a extensão da responsabilidade civil do Estado sob a égide da teoria do risco administrativo (Justen Filho, 2006). Então, essa dicotomia gerava uma instabilidade doutrinária, uma vez que o ordenamento carecia de critérios claros acerca da legitimação passiva nas ações indenizatórias.

Ante essa demanda, a Lei Federal nº 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores) abordou a questão de forma inicialmente insuficiente em seu artigo 22. Na redação original, o dispositivo estabelecia o dever de reparar os danos causados a terceiros, mas restava silente quanto à necessidade de comprovação de culpa, deixando uma lacuna normativa acerca da natureza dessa responsabilidade (Brasil, 1994).

Em face dessa obscuridade, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou, à época, o entendimento de que, por exercerem atividade estatal por delegação, os notários deveriam se submeter à regra geral do artigo 37, §6º, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Na prática, o Tribunal reconhecia a responsabilidade direta e objetiva dos delegatários, bastando ao cidadão lesado demonstrar o dano e o nexo causal decorrente do ato cartorário.

Entretanto, parte da doutrina apontava que esse entendimento gerava um ônus desproporcional aos delegatários. Sob essa sistemática, a execução recaía diretamente sobre o patrimônio pessoal do tabelião sob a égide da responsabilidade objetiva, ou seja, independentemente da comprovação de dolo ou culpa. Tal modelo transferia ao titular da serventia o risco integral da atividade estatal.

Na tentativa de harmonizar o modo de responsabilização com a atuação real dos delegatários, o legislador interveio para afastar a presunção adotada pelo STJ. Com o advento da Lei nº 13.286/2016, a redação do artigo 22 foi expressamente alterada, consolidando a responsabilidade civil subjetiva (Brasil, 2016). A fim de afastar qualquer margem para divergências interpretativas quanto à obrigatoriedade da comprovação de dolo ou culpa, a íntegra do dispositivo passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo,

pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso (Brasil, 1994).

Apesar da objetividade do disposto quanto à responsabilização do delegatário, a responsabilidade do Estado perante o cidadão precisava de uma delimitação clara. Em consequência da ausência de pacificação, a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário nº 842.846/SC, que em razão da repercussão geral, originou o Tema 777 (Brasil, 2019).

Na oportunidade, foi analisado um caso que envolvia um erro na elaboração de uma certidão de óbito por um Registro Civil de Pessoas Naturais de Santa Catarina, falha que resultou no impedimento de fruição de benefício previdenciário pelo viúvo. Sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, a Suprema corte reafirmou a natureza pública das atividades extrajudiciais e fixou a seguinte tese vinculante e com efeito *erga omnes*:

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 (Brasil, 2019).

Essa decisão paradigmática estabeleceu que o Estado responde objetivamente pelos danos que tabeliães e registradores causarem a terceiros no exercício de suas funções. Isso ocorre porque a atividade extrajudicial possui natureza inafastavelmente pública, o que coloca o ente estatal na posição de assegurar a reparação de danos aos usuários do sistema (Brasil, 2019).

Na prática, o Estado indeniza a vítima fundamentado no risco administrativo e, posteriormente, exerce o seu dever-poder de regresso contra o delegatário, desde que comprovado o dolo ou a culpa desde a lavratura do ato, conforme sistemática subjetiva prevista no art. 22 da Lei nº 8.935/1994 (Brasil, 1994). Assim resta materializada a proteção ao cidadão usuário do serviço público.

Na prática, exigir que o usuário comprove a falha interna de um cartório, tendo em vista a complexidade técnica dos atos, seria impor um ônus desproporcional ao lesado. Ao assumir a responsabilidade primeira, o Estado absorve o risco de forma imediata e pacífica, atraindo para si a complexa incumbência de apurar, em via de regresso, a culpa do titular da serventia.

No entanto, conforme adverte e aprofunda Munhóz (2024) em seu artigo *A Responsabilidade Civil dos Agentes Públicos nas Serventias Extrajudiciais*, a tese

fixada pelo Tema 777 não esgotou todas as lacunas processuais atinentes à matéria (Brasil, 2019). Assim, embora tenha estabelecido de forma inequívoca a responsabilidade objetiva do Estado, o STF não delimitou, em primeiro plano, explicitamente, se seria obrigatório que no polo passivo se encontrasse o Ente Público.

Dessa forma, o debate tem sua complexidade elevada quando confrontado com outra diretriz da mesma corte, o Tema 940 (RE nº 1.027.633/SP), que consagrou a tese da “dupla garantia” aos servidores públicos, vedando que o agente estatal seja acionado diretamente pelo cidadão e exigindo que a demanda recaia exclusivamente sobre o Estado (Brasil, 2019). Diante disso, passou-se a discutir se essa proteção também alcançaria os agentes delegados.

Nos primeiros enfrentamentos da demanda, identificou-se um impasse caso os parâmetros dos servidores públicos fossem importados diretamente para os delegatários. Sob essa perspectiva, argumenta-se que, caso fosse aplicada a “lógica pública ao serviço extrajudicial, não poderia o agente notarial ou de registro ser demandado pelo particular, cabendo ao Estado figurar obrigatoriamente no polo passivo da demanda” (Munhóz, 2024, p. 42)

Todavia, essa solução foi considerada inadequada por parte da doutrina, por desconsiderar a característica privada que os serviços extrajudiciais possuem. Conforme Munhóz (2024, p. 42), “privar o terceiro prejudicado da possibilidade de ingresso diretamente contra o titular resultaria em um prejuízo exacerbado aos usuários do serviço”, visto que estes ficariam “fadados a percorrer longo caminho processual contra a Fazenda Pública, com a insólita possibilidade de recebimento em precatórios nas hipóteses legais”.

Como tentativa de solucionar esse impasse, parte da jurisprudência e da doutrina passou a sustentar a inaplicabilidade do Tema 940 às serventias extrajudiciais. Sob essa tese, reconhecia-se a legitimidade passiva concorrente, ou seja, o cidadão lesado possuía o direito de escolher quem incluiria no polo passivo da ação. Assim, poderia optar por demandar diretamente o Estado, ou acionar de forma direta o notário ou o registrador, nesse último caso, assumindo o ônus de comprovar dolo ou culpa do delegatário, conforme se extrai do acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO):

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. EFEITO DEVOLUTIVO DO RECURSO. LEGITIMIDADE DO NOTÁRIO E TABELIÃO. TEMA 777/STF. ART. 22, DA LEI Nº 8.935/94. OBSERVÂNCIA. [...] 2. A Corte Suprema, quando da apreciação do tema 777 em Repercussão Geral, não excluiu a possibilidade de demanda direta em desfavor do notário ou tabelião, continuando esta a ser aferida conforme as disposições do art. 22, da Lei nº 8.935/94. [...] TJGO - Agravo de Instrumento nº 5615953-50.2021.8.09.0051, Rel. Des. Alan Sebastião de Sena Conceição, 5ª Câmara Cível. Entendimento mantido pelo STJ no julgamento do REsp 2.043.325/GO, Rel. Min. Nancy Andrighi, 2023 (Goiás, 2022).

No entanto, o entendimento pela inaplicabilidade do Tema 940 não estava sedimentado. Atualmente, a doutrina e a jurisprudência tem apontado para a plena aplicabilidade da tese da “dupla garantia” (Tema 940 do STF) às serventias extrajudiciais. O referido tema estabeleceu, com repercussão geral, que as ações de indenização por danos causados por agentes públicos devem ser ajuizadas exclusivamente contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, reconhecendo-se a ilegitimidade passiva do autor do ato (Brasil, 2019).

Nessa esteira, firmou-se o entendimento de que os notários e registradores, por exercerem atividade estatal delegada, conforme artigo 236 da Constituição Federal, enquadram-se nesta limitação processual. Sendo assim, o cidadão prejudicado por uma falha notarial carece de legitimidade para demandar diretamente o titular do cartório. Logo, a ação deve ser em face do ente estatal competente, que responde de forma objetiva, conforme o Tema 777 (Brasil, 2019).

Compreende-se que essa sistemática, não busca beneficiar os delegatários, contudo, visa proteger o lesado. Assim, assegura-se à vítima a solvência do Estado para a reparação do dano, enquanto se preserva o poder-dever de regresso do Estado em face do delegatário em casos de comprovado dolo ou culpa. A consolidação desse entendimento pode ser observada nos recentes julgados da Suprema Corte, conforme se extrai da seguinte ementa:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ATO DE TABELIÃO CAUSADOR DE PREJUÍZO A TERCEIROS. RESPONSABILIDADE DIRETA DO ESTADO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA TABELIÃO. TEMAS 777 E 940 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO IMPROVIDO. I — O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 842.846 RG/SC (Tema 777 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Luiz Fux, consignou que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliões 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. II — Consoante a tese fixada no julgamento do Tema 940 da Repercussão Geral (RE 1.027.633 RG/SP, Rel. Min. Marco Aurélio), “a teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. III — Agravo regimental a que se nega provimento. RE 1527423 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 12-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-03-2025 PUBLIC 17-03-2025 (Brasil, 2025).

Ante o exposto, verifica-se que a consagração da responsabilidade objetiva do Estado com a consequente proteção aos utilizadores geram não só a resolução de imbróglios financeiros, mas também elevam a segurança em optar pela utilização da via extrajudicial. Desse modo, ao assegurar que o cidadão estará amparado em caso de falhas na prestação de serviço pelos delegatários, o STF ratifica a legitimidade e a confiança no sistema notarial.

Por essa razão, a solidificação da instituição torna-se ponto central para que o modelo seja definido como sistema de “Justiça Multiportas”, conceito evidenciado por Moreira (2021) ao analisar os contornos da desjudicialização brasileira. Sob esse prisma, o autor destaca que o princípio da inafastabilidade da jurisdição não impõe um monopólio do juiz togado na resolução de conflitos, mas sim o dever estatal de oferecer a via mais adequada, eficiente e segura para cada demanda.

Logo, é nessa intersecção que a segurança jurídica trazida pelo Tema 777 (Brasil, 2019) se encontra com a teoria da terceira onda renovatória de Cappelletti e Garth (1988) e com o escopo da pacificação social defendido por Dinamarco (2009), expostos no início do presente capítulo. Destarte, se as serventias extrajudiciais se consolidam como uma porta de acesso à ordem jurídica justa, é imprescindível que seja oferecida a mesma segurança jurídica e previsibilidade conferido à jurisdição tradicional.

3. A CELERIDADE DAS SERVENTIAS COMO EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

O presente capítulo analisa a celeridade das serventias extrajudiciais como pilares do acesso à justiça, fundamentando-se em dados oficiais e na evolução legislativa recente. A partir do relatório *Justiça em Números*, do Conselho Nacional de Justiça (Conselho Nacional de Justiça, 2025), evidencia-se o estado de congestionamento do Poder Judiciário, o qual contrasta com a agilidade operacional demonstrada pelos indicadores da pesquisa *Cartório em Números* (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025).

Essa disparidade justifica a tendência de ampliação das competências das serventias extrajudiciais e demonstra que a medida não é apenas uma questão de gestão, mas uma estratégia necessária para assegurar que a prestação jurisdicional e o serviço delegado atinjam o cerne do princípio da duração razoável do processo (Brasil, 1988, art. 5º, LXXVIII).

3.1 O Cenário de Saturação: Dados do Relatório Anual *Justiça em Números*

A transição da via judicial para a via extrajudicial não ocorre sem motivos, trata-se de resposta lógica a um sistema estatal que atingiu o seu limite operacional. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por intermédio do relatório anual *Justiça em Números*, evidencia reiteradamente a incapacidade estrutural do Poder Judiciário em processar e julgar o seu vasto acervo.

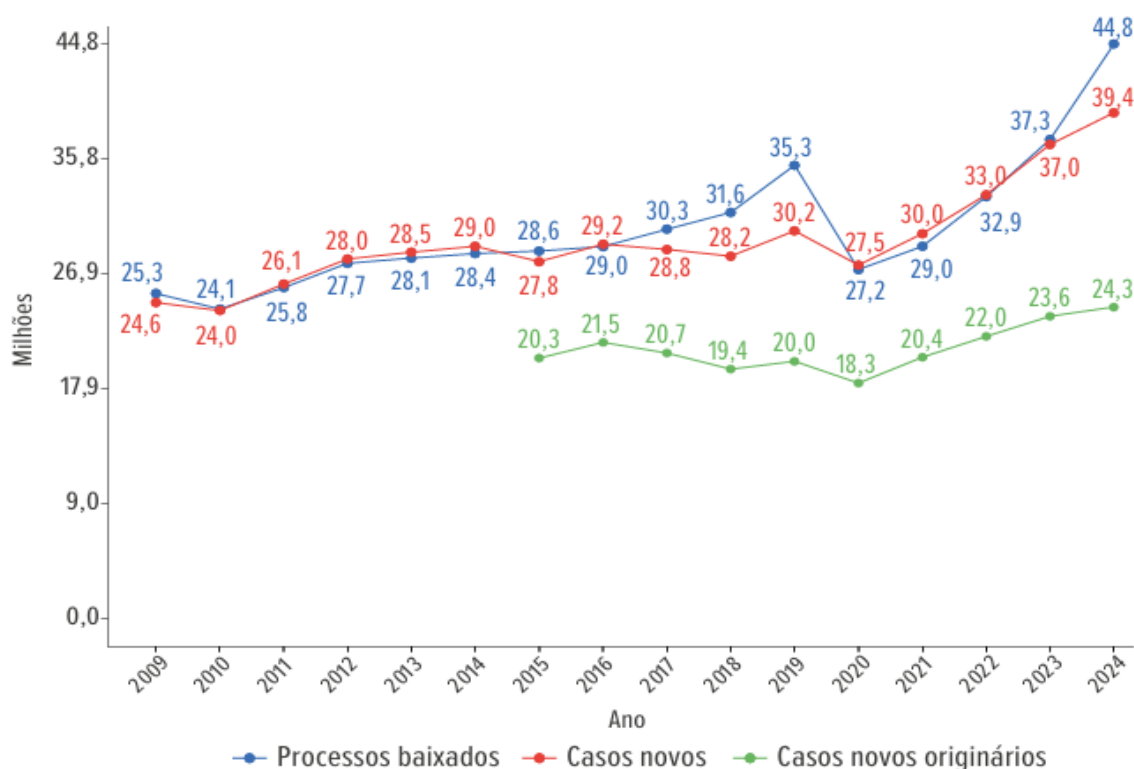
Assim, a promessa constitucional de inafastabilidade da jurisdição (Brasil, 1988, art. 5º, XXXV) vai de encontro com a realidade fática dos Tribunais, na qual o esgotamento do sistema é comprovado pelos dados numéricos apresentados anualmente (Conselho Nacional de Justiça, 2025). O Brasil vivencia a “Cultura da Sentença” (Watanabe, 2010), mentalidade essa que sobrecarrega a estrutura judiciária com diversos processos que poderiam ser resolvidos de forma administrativa ou consensual, mas que acabam por congestionar os Tribunais.

Importa destacar que o próprio Código de Processo Civil, em seu artigo 3º, §3º, buscou mitigar essa cultura ao estipular que a solução consensual dos conflitos deve ser estimulada pelos agentes de justiça (Brasil, 2015). Todavia, os dados oficiais atestam que o índice de Conciliação global do Poder Judiciário tem

apresentado decréscimos (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 263-265), isso evidencia que, na prática, a maioria dos processos ainda tramitam de forma tradicional.

De acordo com os dados técnicos mais recentes publicados no relatório *Justiça em Números*, apenas no ano de 2024, ingressaram no Judiciário brasileiro 39,4 milhões de novos processos. Esse quantitativo configura o maior pico de litigiosidade de toda a história aferida pelo CNJ, representando um acréscimo de 2,5 milhões de casos em relação ao ano anterior (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 623). Esse fenômeno reafirma a “cultura da sentença” e gera um crescimento cada vez mais alarmante de processos judiciais, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 - Evolução histórica de casos novos no Poder Judiciário (2009-2024)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 249.

A Figura 1 apresenta graficamente o indicador da evolução histórica de casos novos no Poder Judiciário entre os anos de 2009 a 2024. Na linha horizontal encontra-se os anos avaliados e na linha vertical o número de processos em milhões. As linhas vermelha, azul e verde, indicam, respectivamente, o número de casos novos, a quantidade de processos baixados e os casos novos originários.

Todas as três demonstram uma crescente constante desde o ano de 2020, revelando que, apesar do acréscimo de baixas, ocorreu um aumento proporcional no recebimento de novas demandas (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 246).

Esse volume massivo de ações sobrecarrega de forma absolutamente desproporcional a base do sistema judiciário. Os dados revelam que o grande congestionamento na prestação jurisdicional não ocorre nos Tribunais superiores, mas no primeiro grau de jurisdição. Assim, é na porta de entrada do cidadão ao sistema judiciário, que se encontram concentrados 92,9% de todos os processos pendentes no país (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 625).

Em virtude disso, o juízo de primeira instância resta lotado de demandas e procedimentos de jurisdição voluntária que sequer apresentam lide, comprometendo assim a celeridade do judiciário. Uma das consequências diretas desse afunilamento na base do sistema é uma grave ofensa ao princípio constitucional da duração razoável do processo (Brasil, 1988, art. 5º, LXXVIII). O excesso de litígios transforma o judiciário em um aparato moroso e a demora na satisfação do direito transgride diretamente a essência do acesso à justiça.

Os indicadores apresentados pelo relatório *Justiça em Números* materializam a percepção de lentidão do sistema. Através desse, constata-se que o tempo médio de tramitação de um processo no Judiciário brasileiro, considerando apenas a fase de execução no primeiro grau, atinge a marca de 5 anos e 3 meses (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 274), conforme demonstra o gráfico da Figura 2.

Figura 2 - Tempo de Tramitação no 1º Grau de Jurisdição da Justiça Estadual



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 274.

A Figura 2 avalia o tempo de tramitação de processos no 1º grau de jurisdição da Justiça Estadual. Primeiramente, quanto ao processo de conhecimento, a sentença leva cerca de um ano e onze meses para ser proferida, o processo demora

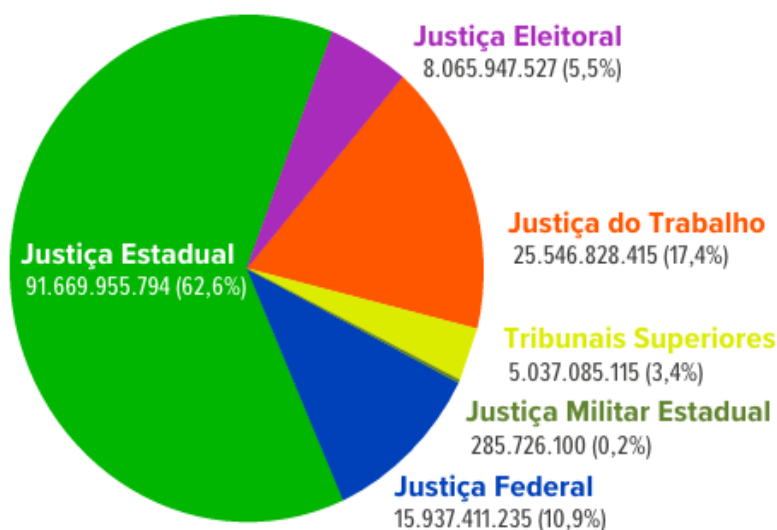
dois anos e quatro meses para ser baixado e a duração média dos processos que ainda estavam pendentes em 31/12/2024 é de três anos e três meses. Na execução os números são ainda mais elevados, cerca de quatro anos e nove meses para a baixa e cinco anos e oito meses para sentença, sendo a duração média de cinco anos e seis meses para processos pendentes em 31/12/2024 (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 274).

Essa métrica revela um cenário de ineficiência no qual o cidadão, após obter uma sentença no processo de conhecimento, resta inerte por em decorrência de procedimentos burocráticos. Tal demora é particularmente crítica em casos de jurisdição voluntária, onde a ausência de conflitos deveria pressupor uma resposta estatal rápida, contudo, a demanda acaba tramitando no mesmo rito das contenciosas.

Ademais, a análise da crise do modelo judicial estaria incompleta sem a reflexão acerca do impacto econômico, sendo que o acesso à justiça possui um custo operacional alto. A manutenção do monopólio estatal para a resolução de conflitos despende um valor elevado aos cofres públicos. A dimensão do peso financeiro é minuciosamente detalhada no relatório *Justiça em Números* (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Segundo o CNJ, as despesas totais para o funcionamento e manutenção do Poder Judiciário brasileiro alcançaram a marca de 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Além disso, esse valor representa 2,45% de todas as despesas efetuadas pela União, Estados e Municípios em conjunto (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 63). Trata-se de um modelo de justiça, no qual a estrutura de recursos humanos, infraestrutura e sistemas de tecnologia consome uma grande fatia orçamentária dos entes que a sustentam, como verificado na Figura 3.

Figura 3 - Despesa Total por Ramo da Justiça



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 63.

O gráfico exposto na Figura 3 propõe demonstrar a despesa total do Poder Judiciário por ramo da justiça. Discriminado está o custo das Justiças Estadual, Eleitoral, do Trabalho, Federal, Militar Estadual e dos Tribunais Superiores. A problemática torna-se ainda mais evidente quando se isola a análise para a Justiça Estadual, esfera de competência originária para a maioria das demandas de família, sucessões e registros públicos (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 63).

Em 2024, apenas a Justiça Estadual representou um custo superior a R\$91,6 bilhões para os cofres públicos, sendo responsável por 62,6% das despesas. Enquanto que, na sequência estão a Justiça do Trabalho (17,4%), a Justiça Federal (10,9%), a Justiça Eleitoral (5,5%), os Tribunais Superiores (3,4%) e, por último, a Justiça Militar Estadual (0,2%) (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 63).

Ao submeter procedimentos consensuais e sem litígios ao judiciário, o Estado está alocando recursos em demandas que poderiam ser resolvidas sem qualquer custo para as contas estatais. Esse fenômeno de sobrecarga, conforme Brito (2020), gera gastos evitáveis para a máquina pública em processos que acabam se tornando excessivamente onerosos para o erário.

Em contraponto à questão financeira, o modelo de delegação das serventias extrajudiciais desponta também como solução de economia, visto que os notários e registradores exercem sua função pública sem onerar os cofres do Estado, sendo custeados pelos emolumentos pagos pelos usuários. Dessa forma, ao promover a

transferência de competências ao sistema extrajudicial, o legislador não apenas garante mais celeridade ao ato, mas também resguarda eficiência orçamentária da administração pública (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025).

Em suma, o diagnóstico extraído dos dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça revela um cenário de esgotamento do sistema clássico. O acúmulo de quase quarenta milhões de novos processos por ano, somado a uma espera irrazoável e a um custo que consome parcela significativa do orçamento público, demonstra que o Poder Judiciário, isoladamente, não possui capacidade de absorver todas as demandas contemporâneas (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Portanto, torna-se necessário buscar o acesso à justiça por outros meios que ofereçam a mesma segurança jurídica, contudo, com maior eficiência e agilidade. Nessa lacuna de efetividade que as serventias extrajudiciais assumem o protagonismo e tornam-se uma alternativa eficaz e célere.

3.2 A Atuação Extrajudicial como Instrumento de Efetividade: Análise dos dados da ANOREG

Diante do colapso estrutural da via judicial, a transferência de competências para as serventias extrajudiciais não se sustenta apenas em uma necessidade estatal de diminuição de demandas, mas na alta credibilidade que essas instituições possuem perante a sociedade. Uma das condições para que a desjudicialização seja exitosa pressupõe que o cidadão sinta segurança ao submeter seu direito a um agente delegado.

Historicamente, a cultura litigante condicionou a confiança apenas ao Estado, entretanto, os dados estatísticos contemporâneos revelam uma quebra nesse paradigma. O estudo *Cartório em Números*, conduzido pelo Instituto Datafolha em 2025 a pedido da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR), materializa essa transformação em dados. Ao avaliar a percepção dos usuários, a pesquisa atesta o crescimento contínuo e benéfico à imagem das serventias extrajudiciais, culminando em elevados índices e notas máximas de satisfação.

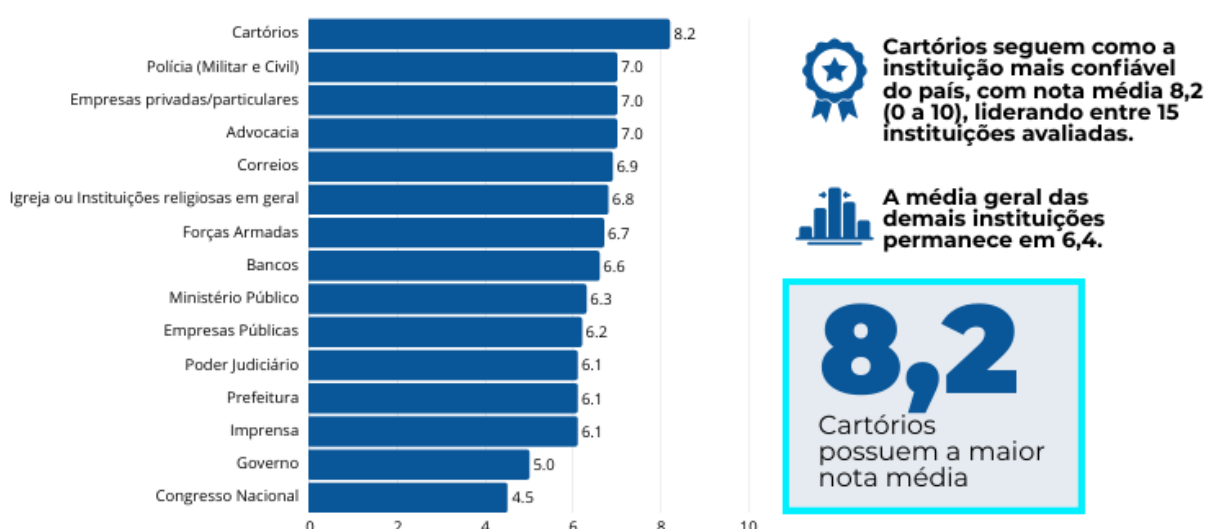
A legitimação social do notário e registrador é sustentada, sobretudo, por atributos morais e técnicos valorizados pela população. Segundo o levantamento, a “Seriiedade” lidera a percepção positiva com 70% de aprovação, seguida pela

“Honestidade” com 67% e pela “Confiança e Credibilidade” com 65% (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025, p. 8).

Ademais, ao analisar o estudo sobre a percepção da sociedade brasileira em relação às suas instituições, é revelado um cenário ainda mais inequívoco. De acordo com o levantamento, os cartórios despontam como a instituição mais confiável do país, alcançando a nota média de 8,2 em uma escala de 0 a 10. No entanto, o maior impacto reside na comparação direta com a via jurisdicional, enquanto as serventias extrajudiciais lideram isoladamente o ranking de confiança, o Poder Judiciário alcança a nota média de 6,1 (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025, p. 7).

Esse distanciamento estatístico evidencia que, na experiência prática, a figura do magistrado e a estrutura dos tribunais não são mais vistas como o único meio seguro de resolução de interesses civis. Atualmente, a população deposita mais confiança na atuação dos delegatários do serviço público do que na máquina judiciária estatal. Tal discrepância atesta que a desburocratização e a agilidade da via extrajudicial construíram credibilidade e demonstra segurança aos usuários, conforme ilustra o ranking da Figura 4.

Figura 4 - Nível de Confiança nas Instituições Brasileiras (0 a 10)



Fonte: Associação dos Notários e Registradores do Brasil; Datafolha (2025, p.7).

A Figura 4 apresenta o nível de confiança das instituições brasileiras frente à população. Entre as instituições avaliadas estão os Cartório, a Polícia Militar e Civil,

as empresas privadas/particulares, a Advocacia, os Correios, as Igrejas e instituições religiosas em geral, as Forças Armadas, os bancos, o Ministério Público, as Empresas Pública, o Poder Judiciário, as Prefeituras, a Imprensa, o Governo e o Congresso Nacional. Para a presente pesquisa o dado importante é de que os cartórios possuem a maior nota média, ou seja 8,2, já o Poder Judiciário ocupa a 11ª posição dentre as instituições citadas com uma nota média de 6,1. (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025, p. 7).

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) identificam na primeira onda renovatória a necessidade de remover obstáculos que impedem o cidadão de chegar até o judiciário. Sendo assim, a distância entre o Tribunal e o jurisdicionado é um desses obstáculos. O relatório *Justiça em Números* (Conselho Nacional de Justiça, 2025) mostra que ainda existem diversas cidades que não possuem um fórum, já que esses se concentram em cidades maiores.

Em oposição, as serventias extrajudiciais estão presentes em todos os 5.569 (cinco mil quinhentos e sessenta e nove) municípios brasileiros, com mais de 12.000 (doze mil) unidades, assim, os cartórios garantem que o serviço jurídico esteja próximo de toda a população, superando a centralização das estruturas judiciais. (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025, p. 48).

Nessa toada, a presença em todo o território nacional assegura o acesso à justiça sem gerar despesas para o Estado, já que, pelo regime de delegação previsto pelo artigo 236 da Constituição Federal, os cartórios são mantidos pelos emolumentos pagos pelos usuários (Brasil, 1988). Desse modo, a máquina pública transfere a execução da atividade sem a necessidade de investir recursos na criação ou manutenção de novas estruturas físicas.

Dessa maneira, o paralelo com o judiciário é direto, enquanto os Tribunais consomem cerca de 1,2% do PIB nacional (Conselho Nacional de Justiça, 2025) e enfrentam limites orçamentários que dificultam a expansão de suas sedes, o sistema extrajudicial é autossustentável. Essa característica permite que o serviço chegue a locais onde a instalação de um fórum seria inviável financeiramente para o poder público. Assim, a desjudicialização é uma estratégia que une a economia para o erário e à facilidade de acesso para o cidadão (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025).

A modernização tecnológica, embora essencial, não elimina a importância da rede física de atendimento. O poder judiciário avançou com a implementação do *Juízo 100% Digital* (Resolução CNJ nº 345/2020), mas essa solução esbarra na

exclusão digital de parte dos brasileiros. Logo, pessoas idosas, vulneráveis ou sem acesso à internet de qualidade podem encontrar dificuldades se o atendimento for exclusivamente virtual.

O sistema extrajudicial resolve esse problema ao oferecer tanto a via digital, pelo e-Notariado (Provimento CNJ nº 100/2020), quanto o suporte presencial no balcão do município. Dessa maneira, as serventias extrajudiciais, ao unir o alcance geográfico ao tecnológico, cumprem o ideal de Cappelletti e Garth (1988) de um sistema de justiça acessível e adaptado à realidade.

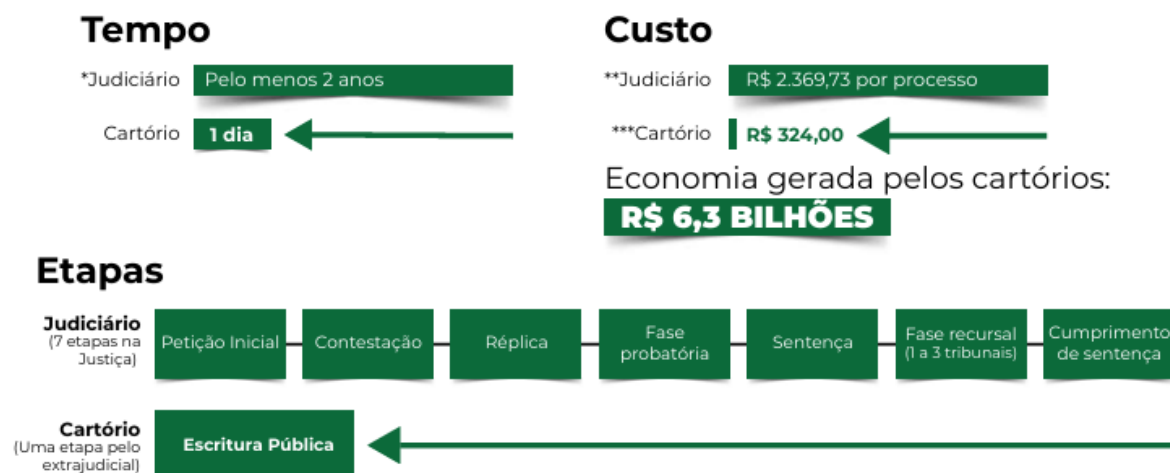
A primeira e a terceira ondas renovatórias, advertem que as barreiras financeiras e a ineficiência procedimental são os maiores inimigos da pacificação social (Cappelletti; Garth, 1988). Sob essa ótica, o contraste entre a tramitação judicial e a via extrajudicial de procedimentos revela a superioridade das serventias na garantia do princípio constitucional da duração razoável do processo (Brasil, 1988, art. 5º, LXXVIII).

A fim de materializar essa afirmação, é imprescindível analisar de forma comparativa a dinâmica procedimental de três demandas frequentes no direito civil brasileiro: o inventário, o divórcio e o reconhecimento voluntário de paternidade. Assim, a transferência de competência desses atos para os notários e registradores demonstra como a desburocratização promove a redução de custos operacionais e otimização de tempo significativa, sem qualquer prejuízo à segurança jurídica (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025).

Ao analisar os dados comparativos, constata-se um abismo temporal entre as duas vias na resolução de demandas. Conforme o estudo, um processo de divórcio consensual submetido à via judicial demanda, em média, dois anos para sua conclusão, enquanto que, a via extrajudicial finaliza o mesmo ato em apenas um dia útil (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025, p. 23-24).

Essa discrepância se repete de forma ainda mais severa nos casos de inventário e partilha de bens. Enquanto a tramitação judicial costuma ultrapassar uma década, estagnando o patrimônio dos litigantes por um extenso período, a atuação dos tabelionatos de notas permite a regularização da sucessão em questão de semanas ou até dias (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025, p. 27-28).

Figura 5 - Comparativo de Tempo X Custo no Inventário Judicial e Extrajudicial



Fonte: Associação dos Notários e Registradores do Brasil; Datafolha (2025, p.30).

Sob o prisma financeiro, o modelo de delegação desonera o orçamento público. Conforme a Figura 5, estima-se que cada processo que ingressa no Judiciário custe, em média, R\$ 2.369,73 (dois mil trezentos e sessenta e nove reais e setenta e três centavos) aos cofres públicos, valor suportado pela arrecadação tributária geral. (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025, p. 30).

Em contrapartida, os atos praticados em cartórios possuem custo zero ao Estado, sendo financiados por emolumentos pagos pelos interessados. O impacto torna-se evidente ao se constatar que, apenas a desjudicialização dos inventários, foi responsável por poupar R\$6.300.000.000,00 (seis bilhões e trezentos milhões de reais) dos recursos estatais (ANOREG/BR; DATAFOLHA, 2025, p. 30).

Diante do exposto, torna-se inquestionável que a desjudicialização ultrapassa a esfera de uma mera alternativa para a sobrecarga do judiciário para se consolidar como uma verdadeira política pública. Os dados estatísticos comprovam que a redução do tempo de tramitação, aliada à economia gerada ao erário, converte as serventias extrajudiciais em agentes essenciais para a otimização da máquina estatal.

Por fim, sob a perspectiva do cidadão, esses mesmos indicadores de celeridade e autossustentabilidade financeira representam a materialização do acesso à justiça, demonstrando que a efetiva tutela de direitos não depende exclusivamente do monopólio judicial, mas da entrega de soluções céleres, seguras e adequadas às necessidades da sociedade.

3.3 A Expansão das Atribuições das Serventias Extrajudiciais

A expansão das competências delegadas às serventias extrajudiciais não deve ser encarada como mera transferência de carga burocrática, mas como a consolidação da “Justiça Notarial”. Conforme explorado anteriormente, a crise do modelo judiciário clássico exige que o Estado ofereça alternativas que não dependam, exclusivamente, de um juiz togado.

Nesse contexto, a Justiça Notarial opera exercendo uma magistratura preventiva que impede a instauração da lide (Misquati, 2018). Contudo, para que essa transferência de competências ocorra de forma íntegra, é imprescindível um arcabouço normativo que garanta a unidade do sistema em todo o território nacional.

3.3.1 A Codificação do Sistema Extrajudicial: O Provimento nº 149/2023 do CNJ

Como forma de garantir que a expansão ocorresse de forma ordenada e segura, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 149/2023, instituindo o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça (Brasil, 2023). A importância do Provimento nº 149/2023 reside na sua natureza codificadora, visto que essa normatização unificou e sistematizou diversos provimentos dispersos em um corpo normativo único.

Ao consolidar diversas normas que antes se encontravam dispersas, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promoveu uma regulação sistemática e lógica dos serviços notariais e registrais. Como bem aponta a doutrina de Hely Lopes Meirelles (2016) aplicada à administração pública, a clareza da norma é o primeiro pressuposto de eficiência administrativa. Sendo assim, a codificação promovida pelo Provimento nº 149/2023 reduz a fragmentação e confere previsibilidade tanto ao delegatário do serviço público, quanto ao cidadão usuário do sistema extrajudicial.

O Código Nacional de Normas é estruturado em uma Parte Geral e uma Parte Especial, esta última subdividida conforme as especialidades, quais sejam: Registro Civil, Registro de Imóveis, Notas, Protesto, entre outros. Essa organização reflete a constitucionalização do Direito Civil e a aplicação concreta dos princípios da administração pública no foro extrajudicial, conforme art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Conforme preceitua Moreira (2021), o princípio da inafastabilidade da jurisdição não exige o monopólio do juiz togado, mas sim o compromisso do Estado em oferecer a via mais eficiente e segura para a tutela do direito. Assim, o Provimento nº 149/2023 sinaliza que a “Justiça Multiportas” possui uma via extrajudicial tão robusta, padronizada e confiável quanto a via judicial.

Portanto, a consolidação normativa operada pelo CNJ não é mera reforma burocrática, mas a pavimentação necessária para que a expansão das atribuições ocorra sob o manto da legalidade estrita e da padronização nacional. A existência de um Código Nacional de Normas confere às serventias extrajudiciais a higidez institucional necessária para atuar como na solução de conflitos e na garantia da paz social. Essa atuação materializa a transição da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação”, conforme defendido por Watanabe (2010), consolidando o que se entende por acesso efetivo à justiça.

3.3.2 A Desjudicialização do Nome Civil: O Direito à Identidade

A identidade da pessoa natural no ordenamento jurídico brasileiro é regida pelo nome civil, compreendido como um dos direitos de personalidade mais elementares, conforme preconiza o artigo 16 do Código Civil Brasileiro (Brasil, 2002). Historicamente, a imutabilidade e a estabilidade do prenome e sobrenome foram consolidadas como pilares necessários para salvaguardar a segurança das relações jurídicas e proteger os direitos de terceiros perante o Estado, evitando-se a utilização do nome como subterfúgio para a prática de ilícitos (Loureiro, 2021).

Sob o paradigma clássico, a alteração de prenome ou sobrenome era tratada como medida excepcional, subordinada ao ajuizamento de ação de retificação de registro civil e à demonstração inequívoca de justo motivo, sob o crivo obrigatório do Ministério Público (Theodoro Júnior, 2018).

Todavia, a sistemática de alteração do registro civil sofreu uma ruptura com o advento da Lei nº 14.382/2022 (Brasil, 2022), que operou a transição do modelo judicializado para um modelo administrativo baseado na autonomia da personalidade. A nova redação dada ao artigo 56 da Lei nº 6.015/1973, passou a permitir a alteração imotivada, conforme se observa no texto legal:

Art. 56. A pessoa registrada poderá, após ter atingido a maioridade civil, requerer pessoalmente e imotivadamente a alteração de seu prenome,

independentemente de decisão judicial, e a alteração será averbada e publicada em meio eletrônico (Brasil, 1973).

Ao facultar ao cidadão a alteração direta perante o Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), o ordenamento jurídico reconheceu que o nome deve refletir a identidade existencial do indivíduo, reduzindo a intervenção estatal sobre a autonomia privada (Loureiro, 2021). Nesse contexto, a expansão das atribuições do Oficial de Registro Civil não implica o relaxamento da segurança jurídica. Conforme leciona Misquiat (2018), o registrador atua exercendo uma “magistratura cautelar”, realizando um rigoroso controle de legalidade administrativa.

O parágrafo 4º do artigo 56 da Lei 6.015/1973 exige a apresentação de certidões cíveis, criminais e de protestos a fim de obstar tentativas de fraude. Ainda, caso haja fundada suspeita de má-fé, o Oficial possui o dever legal de fundamentar a dúvida e recusar a prática do ato, garantindo que a celeridade da via extrajudicial não comprometa a ordem pública (Brasil, 1973).

Ademais, a atuação do Registro Civil na retificação de dados da personalidade demonstra que a desjudicialização não se resume a uma forma de esvaziamento dos tribunais, mas consolida-se como um canal desburocratizado de relevância social. Ao aliar a agilidade do procedimento e o rigor de suas atribuições, assegura-se que a dignidade humana seja tutelada de forma célere, mas garantindo a confiabilidade que cerca os atos da vida civil (Dip, 2010; Moreira, 2021).

3.3.3 A Desjudicialização no Direito de Família e Sucessões: Resolução CNJ nº 571/2024

Uma importante mudança reside na superação do paradigma de que a proteção dos interesses de crianças e adolescentes deve ser exercida, obrigatoriamente, por juiz togado. Desde a edição da Lei nº 11.441/2007, a via extrajudicial para divórcios e inventários só era uma opção em caso de inexistência de menores ou incapazes como interessados (Brasil, 2007). Assim, a presunção do legislador era de que apenas o magistrado teria a autoridade necessária para impedir dilapidação patrimonial ou violações aos direitos dos vulneráveis.

Contudo, essa reserva de jurisdição obrigava famílias em situação de consenso a submeterem suas ações à morosidade do sistema judiciário. Como adverte Theodoro Júnior (2018), o processo que se prolonga indefinidamente deixa

de ser um instrumento de justiça para se tornar um ônus social, ferindo o princípio da duração razoável do processo (Brasil, 1988, art. 5º, LXXVIII) e, por vezes, prejudicando a própria subsistência dos herdeiros.

A publicação da Resolução nº 571/2024 pelo Conselho Nacional de Justiça, que alterou a Resolução nº 35/2007, buscou equilibrar a tensão entre celeridade e proteção. A normativa não reduziu a salvaguarda dos vulneráveis, mas instituiu um sistema de freios e contrapesos extrajudiciais que permite a realização desses atos diretamente nos Tabelionatos de Notas, sendo a seguinte nova redação da norma:

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 (Brasil, 2007).

A exigência de que o pagamento ocorra em “parte ideal em cada um dos bens” é o cerne da segurança jurídica deste procedimento. Ao impedir que se atribua ao menor um bem específico em detrimento de outros, a norma garante que o incapaz mantenha a exata mesma proporção de propriedade em todo o espólio, evitando prejuízos decorrentes de avaliações subjetivas ou partilhas desiguais (Brasil, 2007).

Nesse cenário, o Tabelião de Notas atua, novamente, na “magistratura cautelar” explicitada por Misquiat (2018), sendo o primeiro fiscal de legalidade. A mesma lógica aplica-se ao divórcio consensual extrajudicial com filhos menores. O procedimento em cartório é autorizado, porém, nos termos do artigo 34, §2º, da Resolução nº 35/2007 do CNJ (com redação dada pela Resolução nº 571/2024), exige-se a prévia resolução das questões fundamentais relativas à prole (Brasil, 2024).

O tabelião só poderá lavrar a escritura de divórcio se as partes comprovarem que as questões de guarda, convivência e alimentos do menor já foram previamente resolvidas na via judicial (Brasil, 2024). Logo, o Estado admite a desjudicialização para a dissolução do vínculo conjugal, desde que a proteção integral do vulnerável (Brasil, 1988, art. 227) já tenha sido antecipadamente assegurada pelo juízo e pelo Ministério Público competente.

4. O DILEMA DO ACESSO À JUSTIÇA: O CUSTO DA CELERIDADE E O MODELO DO FUNORE-RS

Ainda que a expansão das competências garanta maior celeridade na composição de demandas, a consolidação desse modelo revela um desafio estrutural para o acesso à justiça. Segundo Brito (2020), o atual formato de custeio arrisca substituir a morosidade inerente aos tribunais por uma barreira financeira, convertendo os emolumentos em um obstáculo às parcelas hipossuficientes.

Essa tensão evidencia um paradoxo na teoria das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth (1988), já que a busca por vias alternativas e desjudicializadas não pode negligenciar a necessidade de superação dos obstáculos financeiros para o acesso à justiça. Assim, desprovido de mecanismos universais e acessíveis de gratuidade, o custo dos emolumentos ameaça converter a eficiência dos cartórios em privilégio socioeconômico.

4.1 O Paradoxo da Desjudicialização e a Barreira Econômica

A compreensão da desjudicialização como ferramenta de transformação do sistema processual brasileiro exige o resgate das premissas que sustentam a transição do modelo clássico de composição de conflitos para o sistema multiportas. Conforme consolidado por Kazuo Watanabe (2010), superar a “Cultura da Sentença” é pilar fundamental para a construção de uma “Cultura de Pacificação”.

Para o autor, o acesso à justiça não pode ser reduzido à mera garantia de ingresso com uma ação perante o Estado, mas deve ser viabilizado por mecanismos adequados à cada caso concreto. Sob essa perspectiva, a transferência de procedimentos para as serventias extrajudiciais representa uma evolução desse paradigma, descentralizando a prestação de serviços e conferindo autonomia aos sujeitos (Watanabe, 2010).

Ademais, a urgência dessa transição procedimental encontra justificativa nos dados que evidenciam o esgotamento do Poder Judiciário. Ao recapitular o relatório *Justiça em Números*, constata-se uma crise no aparato estatal (Conselho Nacional de Justiça, 2025). O volume de processos pendentes de julgamento, associados a taxas de congestionamento alarmantes, atua como um obstáculo à concretização do princípio da duração razoável do processo (Brasil, 1988, art. 5º, LXXVIII).

Ainda, as métricas do órgão demonstram que os procedimentos de jurisdição voluntária consomem insumos temporais e financeiros da máquina pública de forma desnecessária (Conselho Nacional de Justiça, 2025). Ocorre que, ao tentar deslocar essa carga financeira do Estado para o cidadão por meio da via extrajudicial, o sistema esbarra na própria natureza jurídica dos serviços notariais e registrais.

Sob a ótica do Direito Tributário, a fixação desses valores não se submete à lógica de mercado ou à autonomia da vontade das partes, haja vista que o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os emolumentos possuem natureza eminentemente tributária, qualificando-se como taxas (Brasil, 2003). Essa premissa restou sedimentada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.653/MT, cuja ementa firmou que “as custas e os emolumentos são espécies tributárias, são taxas” (Brasil, 2003).

Na oportunidade, a Suprema Corte fixou que as tabelas de emolumentos não podem adotar bases de cálculo próprias de impostos, vedação posta expressamente no artigo 145, § 2º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), determinando que as alíquotas somente são legítimas quando não se mostrarem excessivas e guardarem estrito limite ao custo do serviço que efetivamente a remunera (Brasil, 2003)

.Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2.551/MG, chancelou a necessidade de estrita proporcionalidade financeira na fixação das tabelas. Assim, deve subsistir uma “relação de razoável equivalência que necessariamente deve haver entre o valor da taxa e o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte” (Brasil, 2002).

O STF assentou que o desrespeito a essa correlação proporcional ofende diretamente os princípios constitucionais da não-confiscatoriedade (Brasil, 1988, art. 150, IV) e da proporcionalidade (Brasil, 1988, art. 5º, LIV), caracterizando a cobrança excessiva como um confisco indireto que cria um obstáculo ao exercício das garantias dos cidadãos (Brasil, 2002).

A qualificação tributária submete os valores cobrados pelas serventias a um duplo controle constitucional. Por um lado, incide o princípio da estrita legalidade, consagrado no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988), demandando lei estadual específica para sua instituição, em observância às diretrizes traçadas pela Lei Federal nº 10.169/2000 (Brasil, 2000), o que inviabiliza alterações de tabelas por meros atos normativos dos Tribunais de Justiça.

Por outro lado, incide o princípio da vedação ao confisco, presente no artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988), que, transposto para o cenário de serviços de justiça, veda que os emolumentos sejam fixados em patamares desproporcionais ao custo do serviço, de modo a não inviabilizar o direito de petição e o acesso às garantias fundamentais.

Outrossim, mostra-se necessária a análise do modelo de prestação dos serviços notariais e de registro no ordenamento jurídico brasileiro, compreendendo sua estrutura híbrida. Conforme estabelece o artigo 236, caput, da Constituição Federal, os serviços extrajudiciais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (Brasil, 1988).

Essa arquitetura institucional implica que, embora a atividade possua interesse público e esteja sujeita à fiscalização do Poder Judiciário, a execução prática e a administração das unidades compete exclusivamente ao delegatário. A normatização infraconstitucional conferiu objetividade a essa premissa conforme artigo 21 da Lei Federal nº 8.935/1994:

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços (Brasil, 1994).

Contudo, ao aliar a rigidez tarifária ao modelo de delegação fixado pelo artigo 236 da Constituição Federal, instaura-se um gargalo econômico (Brasil, 1988). O delegatário atua em caráter privado e, apesar de prestar um serviço público, assume integralmente os riscos financeiros e as despesas de manutenção da serventia, sem dispor de subsídio ou ajuda de custo por parte do Estado.

Consequentemente, o tabelião ou registrador não é titular da integralidade da verba arrecadada, atuando como um agente que deve destinar parte considerável dos fundos recebidos ao custeio do Poder Judiciário e de funções essenciais à Justiça, nos termos validados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.704/RJ (Brasil, 2021).

Na ementa da referida ADI, a Suprema Corte declarou a constitucionalidade de lei estadual que vincula percentuais das receitas de custas e emolumentos extrajudiciais a fundos dedicados ao financiamento do Poder Judiciário e de órgãos

essenciais à Justiça (Brasil, 2021). O Tribunal justificou a legitimidade do repasse sob o critério da referibilidade da taxa de poder de polícia, desvinculando a proibição da afetação aplicável aos impostos (Brasil, 1988, art. 167, IV). Ocorre que essa arquitetura instaura um importante paradoxo, os Tribunais de Justiça tornam-se dependentes da manutenção do recolhimento de emolumentos para alimentar seus fundos especiais.

Em decorrência disso, as tentativas de universalização da gratuidade nos balcões dos cartórios esbarram na resistência do próprio Estado em reduzir suas arrecadações (Brasil, 2021). Com isso, a arquitetura institucional impede que o delegatário disponha livremente dos valores percebidos e conceda descontos liberais motivados por questões de foro íntimo ou empatia social.

A inobservância da tabela de emolumentos caracteriza renúncia ilegal de receita pública, conforme o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), e cometimento de falta funcional disciplinar grave, nos termos do artigo 30, inciso V, e 31 da Lei Federal nº 8.935/1994 (Brasil, 1994). Assim sendo, essa falta de flexibilidade normativa transforma a tabela de emolumentos estaduais em um obstáculo imediato para o cidadão economicamente hipossuficiente que busca a resolução de seus conflitos através da via extrajudicial.

Logo, a gratuidade dos atos, a exemplo do registro civil de nascimento e de óbito garantida pela Lei Federal nº 9.534/1997, suscitou a necessidade de um mecanismo de proteção financeira (Brasil, 1977). A compensação aos cartórios pelos atos gratuitos não configura uma benesse do Estado, mas um dever previsto na Lei dos Emolumentos.

A Lei nº 10.169/2000, em seu artigo 8º, determinou que “Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no artigo 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal” (Brasil, 2000).

A fim de materializar essa determinação, no Rio Grande do Sul foi editada a Lei Estadual nº 12.692/2006, que instituiu o Selo Digital de Fiscalização e criou o Fundo Notarial e Registral (FUNORE/RS). A mecânica de ressarcimento funciona pautada no princípio do subsídio cruzado, ou seja, ao praticar um ato pago, uma alíquota dos emolumentos é destinada ao fundo. Após, as serventias prestam contas dos atos isentos praticados, e o Tribunal de Justiça, na qualidade de gestor do

fundo, utiliza os recursos arrecadados para reembolsar os delegatários (Rio Grande do Sul, 2006).

4.2 O Fundo Notarial e Registral (FUNORE) no Estado do Rio Grande do Sul

A compreensão da sustentabilidade financeira e da autonomia dos serviços notariais e de registro no Estado do Rio Grande do Sul exige a análise do modelo de custeio e da natureza jurídica das contraprestações fixadas pelo legislador estadual. No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o marco regulatório que disciplina a cobrança de taxas extrajudiciais é a Lei Estadual nº 12.692/2006. O caput do artigo 1º da referida lei estabelece a definição e a vinculação dos valores cobrados na atividade extrajudicial por meio da seguinte redação:

Art. 1º - Emolumentos são as despesas devidas pelos interessados aos responsáveis pelos serviços notariais e de registros, pelos atos que vierem a ser praticados no âmbito de suas serventias, dentro de sua competência legal, de acordo com os valores previstos para cada um deles, na conformidade das tabelas de emolumentos anexas, suas notas explicativas e observações, todas com força normativa (Rio Grande do Sul, 2006).

A incidência destas obrigações vincula-se, portanto, à prática efetiva dos atos de autoria e execução que estejam compreendidos dentro do limite de competência legal outorgada a cada tabelião ou registrador, sendo os valores determinados pelas tabelas anexas ao texto legal, suas notas explicativas e observações. Complementando a natureza jurídica e o balizamento dos critérios de moderação, o parágrafo único do mesmo dispositivo legal estatui que:

Parágrafo único - O valor dos emolumentos deverá atender à natureza pública e ao caráter social dos serviços notariais e de registro, e corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, que contemple os investimentos e a responsabilidade civil atribuída a notários e registradores (Rio Grande do Sul, 2006).

O direcionamento traçado pelo legislador para a estruturação dos valores extrajudiciais afasta qualquer margem de precificação baseada em dinâmicas de mercado, submetendo a matéria a um regime de estrita legalidade e interesse público. Esse balizamento decorre diretamente da imposição do artigo 1º da Lei Estadual 12.692/2006, o qual determina que o valor fixado para os emolumentos, deve “atender à natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro” (Rio Grande do Sul, 2006).

Em suma, os valores das tabelas devem ser acessíveis e moderados, garantindo que o custo financeiro não se torne um obstáculo para que o cidadão exerça seus direitos. No entanto, por outro lado, salvaguarda-se a subsistência do sistema ao determinar que o preço cobrado cubra o custo real da prestação do serviço e garanta uma remuneração justa e suficiente ao delegatário, além de compensar o risco jurídico decorrente da responsabilidade civil atribuída aos notários e registradores pelos atos por eles praticados (Rio Grande do Sul, 2006).

É sob a égide desse arranjo que se sustenta o Fundo Notarial e Registral (FUNORE), concebido pela legislação do Estado do Rio Grande do Sul como um fundo público de natureza contábil e financeira, dotado de autonomia e sob a supervisão do Poder Judiciário (Rio Grande do Sul, 2006).

O FUNORE opera como um mecanismo de redistribuição de receitas e equilíbrio da sistemática extrajudicial, cuja finalidade é viabilizar a universalização do acesso aos serviços e subsidiar os atos gratuitos prestados à população hipossuficiente, conforme critérios de compensação monitorados pelo Tribunal de Justiça (Rio Grande do Sul, 2006).

Com o intuito de materializar essa estrutura e garantir os recursos necessários, a Lei Estadual nº 12.692/2006 estabelece que o FUNORE será alimentado diretamente pela arrecadação do Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral. Assim sendo, conforme os artigos 12 e 13 da referida lei, esse recolhimento é obrigatório e incide sobre cada ato praticado por todos os serviços notariais e de registro do Estado. A instituição desse mecanismo e o seu papel estão previstos no artigo 12 da lei, que define a estrutura básica do fundo nos seguintes termos:

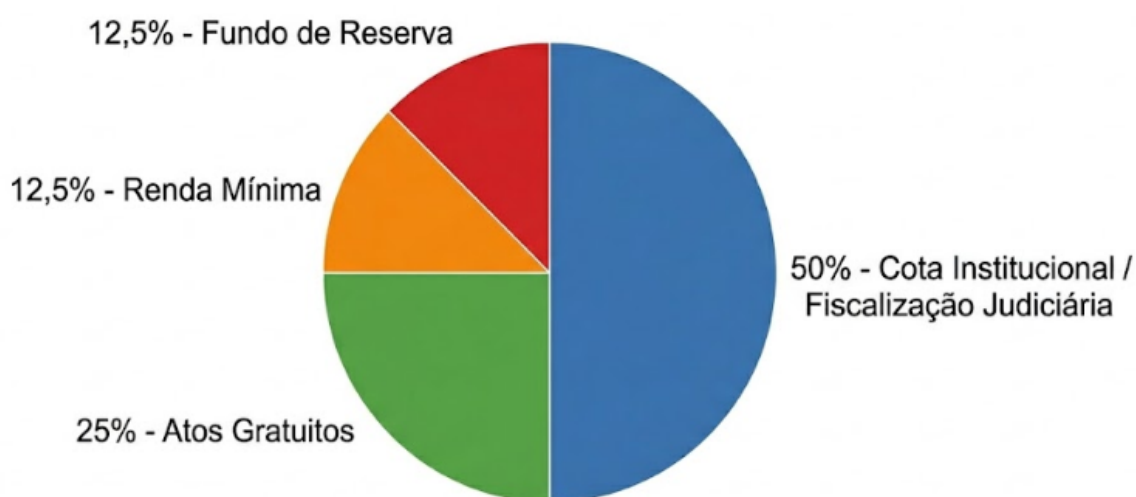
Art. 12 - Fica instituído o Fundo Notarial e Registral - Funore -, que será constituído da arrecadação decorrente da emissão do Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral e dirigido por um Conselho Gestor, sob fiscalização do Poder Judiciário (Rio Grande do Sul, 2006).

Dessa forma, no momento em que o cidadão realiza o pagamento pelo serviço notarial ou registral, o valor correspondente ao selo de fiscalização é destacado e destinado integralmente ao fundo público. Esse mecanismo transforma o delegatário em um agente essencial da arrecadação das importâncias que, posteriormente, serão administradas por um conselho gestor sob a fiscalização do Poder Judiciário estadual (Rio Grande do Sul, 2006).

Além do mais, os recursos do FUNORE possuem destinações vinculadas, visto que, buscam cobrir despesas do Tribunal com a fiscalização dos serviços, compensar financeiramente os atos gratuitos praticados, assegurar uma renda mínima para as serventias deficitárias, além de prover a manutenção do próprio fundo e dos colégios notarial e registral (Rio Grande do Sul, 2006).

A fim de garantir o equilíbrio financeiro do sistema, o artigo 18 da lei fixou os limites máximos de comprometimento das receitas para cada um dos objetivos. O texto legal determina o teto de 50% para despesas de fiscalização do Judiciário, 25% para o ressarcimento dos atos gratuitos e 25% para as demais despesas (Rio Grande do Sul, 2006). Dentro desses limites legais que a Presidência do Tribunal de Justiça regulamentou a divisão aplicada na prática:

Figura 6 - Gráfico da Distribuição das Receitas do Selo Digital (FUNORE/RS)



Fonte: Elaboração própria com base no artigo 18 da Lei 12.692/2006 do Estado do Rio Grande do Sul, 2026

Conforme a figura 6, a distribuição da arrecadação global do Selo Digital é destinada em 50% para a cota institucional, 25% para o pagamento de atos gratuitos, 12,5% para o asseguramento de renda mínima e 12,5% para o fundo de reserva (Rio Grande do Sul, 2026). Outrossim, em análise aos relatórios do primeiro quadrimestre de 2026, extraídos do Sistema Selo Console, é possível visualizar a expressividade econômica desse modelo e o volume de recursos que ingressam mensalmente no sistema:

Tabela 1 - Repartição Nominal em Reais dos 100% da Receita do FUNORE (Jan-Abr/2026)

Mês de Pagamento	Arrecadação Bruta (em milhões)	TJRS (50%)	Atos Gratuitos (25%)	Renda Mínima (12,5%)	Fundo de Reserva (12,5%)
Janeiro	20.934.846,18	10.467.423,09	5.233.711,54	2.616.855,77	2.616.855,78
Fevereiro	22.853.317,91	11.426.658,95	5.713.329,47	2.856.664,73	2.856.664,76
Março	23.289.845,68	11.644.922,84	5.822.461,42	2.911.230,71	2.911.230,71
Abril	19.545.952,19	9.772.976,09	4.886.488,04	2.443.244,02	2.443.244,04
TOTAL	86.623.961,96	43.311.980,97	21.655.990,47	10.827.995,23	10.827.995,29

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Sistema Selo Console do TJRS, 2026.

Conforme tabela 1, no período compreendido entre janeiro e abril de 2026, a arrecadação global do Selo Digital de Fiscalização alcançou a marca expressiva de R\$ 86.623.961,96 (oitenta e seis milhões seiscientos e vinte e três mil novecentos e sessenta e um reais e noventa e seis centavos) Desse montante, a parcela destinada ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul absorve metade exata dos ingressos, totalizando R\$ 43.311.980,97 (quarenta e três milhões trezentos e onze mil novecentos e oitenta reais e noventa e sete centavos) para o custeio de suas atividades de fiscalização e administração (Rio Grande do Sul, 2026).

A problemática central da gestão pública do fundo revela-se, contudo, na expressiva limitação da reserva orçamentária destinada ao ressarcimento dos atos gratuitos praticados em benefício da população vulnerável. Esse cenário não encontra o devido lastro de contraprestação financeira, haja vista a incapacidade de custeio, unicamente, por meio do percentual destinado ao ressarcimento dos atos gratuitos, conforme tabela que se segue:

Tabela 2 - Déficit em Reais dos Atos Gratuitos e Impacto no Fundo de Reserva (2026)

Mês de Pagamento	Atos Gratuitos (25%)	Fundo de Reserva (12,5%)	Pagamento Normal (demanda)	Déficit nos Atos Gratuitos	Saldo do Fundo de Reserva
Janeiro	5.233.711,54	2.616.855,78	7.969.471,30	2.735.759,76	-118.903,98
Fevereiro	5.713.329,47	2.856.664,76	7.133.137,32	1.419.807,85	1.436.856,91
Março	5.822.461,42	2.911.230,71	7.694.819,55	1.872.358,13	1.038.872,58
Abril	4.886.488,04	2.443.244,04	7.584.750,79	2.698.262,75	-255.018,71
TOTAL	21.655.990,47	10.827.995,29	30.382.178,96	8.726.188,49	2.101.806,80

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Sistema Selo Console do TJRS, 2026.

Em atenção aos dados da Tabela 2, resta matematicamente demonstrado que a cota de 25% estipulada pela Lei Estadual nº 12.692/2006 é insuficiente para cobrir a demanda real. Dessa forma, gerou-se um sufocamento de R\$ 8.726.188,49 (oito milhões setecentos e vinte e seis mil cento e oitenta e oito reais e quarenta e nove centavos) no primeiro quadrimestre de 2026, provando que o teto fixado pelo legislador subestima a necessidade de cobertura dos atos gratuitos (Rio Grande do Sul, 2026).

Para absorver esse impacto e adimplir os valores devidos aos registradores e tabeliães, o sistema é obrigado a avançar sobre a cota de contingência do Fundo de Reserva, gerando os saldos negativos observados nos meses de janeiro e abril. Conforme destacado nos relatórios oficiais da própria corte, esses déficits só não paralisaram a prestação dos serviços pois foram cobertos com saldos acumulados do próprio fundo em meses e exercícios anteriores (Rio Grande do Sul, 2026).

Configura-se, assim, um cenário de fragilidade, no qual o direito fundamental à gratuidade depende de saldos acumulados e ajustes contábeis para evitar o colapso do sistema. Além disso, há uma segunda e expressiva fonte de receita direta capturada pela corte estatal, decorrente da aplicação do teto remuneratório constitucional sobre as serventias que se encontram em regime de interinidade (Rio Grande do Sul, 2026).

Por força do parágrafo 3º do artigo 236 da Constituição Federal, o ingresso na atividade notarial e registral depende de concurso público de provas e títulos (Brasil, 1988). Conforme Provimento nº 149/2023 do CNJ, quando uma serventia é declarada vaga, as corregedorias de Justiça dos estados e do Distrito Federal designarão substituto para responder interinamente pelo expediente (Brasil, 2023).

Diante da natureza transitória, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema 779 de Repercussão Geral, fixou o entendimento de que os substitutos ou interinos de serventias extrajudiciais estão sujeitos ao teto constitucional previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal (Brasil, 2020; Brasil, 1988). O artigo 194 do Provimento nº 149/2023 dispõe ser obrigação dos interinos lançar o valor exato da renda líquida excedente ao teto constitucional, devendo este superávit ser depositado para o respectivo Tribunal de Justiça (Brasil, 2023).

Consequentemente, toda a receita que ultrapassar o limite legal perde a característica de remuneração privada e passa a integrar os cofres públicos do Judiciário sob a denominação de excedente de interinidade. O impacto dessa dinâmica de recolhimento é analisado através dos relatórios financeiros do primeiro quadrimestre de 2026:

Tabela 3 - Valores Repassados ao TJRS por Serventias Extrajudiciais em Regime de Interinidade (2026)

Mês de Repasse	Valores Repassados ao TJRS (Excedente)
Janeiro	R\$ 7.123.472,07
Fevereiro	R\$ 7.799.844,51
Março	R\$ 6.510.214,96
Abril	R\$ 12.715.628,12
TOTAL	R\$ 34.149.159,66

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Sistema de Finanças Públicas do Estado - FPE, 2026.

A análise dos dados da Tabela 3 revela que, paralelamente à arrecadação própria do FUNORE, a atividade extrajudicial gera outra fonte de receita orçamentária para o Poder Judiciário, totalizando R\$ 34.149.159,66 (trinta e quatro

milhões cento e quarenta e nove mil cento e cinquenta e nove reais e sessenta e seis centavos) no primeiro quadrimestre de 2026 (Sistema de Finanças Pública - FPE, 2026).

O confronto entre o recebimento decorrente da interinidade e o déficit anteriormente evidenciado na Tabela 2 demonstra que o sistema extrajudicial gera recursos milionários, os quais são direcionados, em grande parte, ao orçamento do Poder Judiciário, enquanto os repasses destinados ao custeio dos atos gratuitos apresentam insuficiência orçamentária (Rio Grande do Sul, 2026).

4.3 A Restrição à Gratuidade e o Fenômeno da Rejudicialização

A classificação tributária e a ausência de compensações universais esbarram no conceito idealizado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). Ao transferir a execução de procedimentos de jurisdição voluntária para o âmbito extrajudicial sem assegurar canais universais e desburocratizados de isenção, promove-se um esvaziamento da primeira onda renovatória em detrimento da terceira.

Assim, a eficiência extrajudicial passa a operar de forma seletiva, blindando os cartórios das demandas da população mais vulnerável, contrariando a premissa de que o novo enfoque de acesso não poderia abandonar os progressos das reformas anteriores (Cappelletti; Garth, 1988).

A realidade dessa exclusão socioeconômica no cenário brasileiro contemporâneo é corroborada pela literatura jurídica especializada, que aponta o custo do cartório como um fator de desestímulo à utilização das vias extrajudiciais (Gama; Oliveira; Teixeira, 2024). Analisando especificamente os impactos das atualizações normativas sobre os atos de estado civil e família, notadamente após a edição da Resolução nº 571/2024 do Conselho Nacional de Justiça, a doutrina adverte para a subsistência desse óbice financeiro:

Outro aspecto importante é o custo dos serviços cartorários, que pode ser um obstáculo para casais de baixa renda. Embora a desjudicialização busque ampliar o acesso à justiça, a cobrança de taxas cartorárias pode impedir que alguns cidadãos se beneficiem dessa alternativa. Para que a medida alcance seu potencial pleno, é necessário implementar políticas públicas que garantam isenção de taxas ou a oferta de serviços a preços acessíveis, especialmente para aqueles que enfrentam dificuldades financeiras (p. 15-16).

A ausência de mecanismos uniformes de isenção faz emergir o paradoxo Assistência Judiciária Gratuita (AJG). Historicamente, o benefício da gratuidade no direito processual brasileiro consolidou-se sob um modelo de centralidade processual, estruturado para atuar sob a jurisdição estatal e regulamentado pelo artigo 98 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015).

No ambiente judicial, a concessão da AJG opera com elasticidade, abrangendo não apenas as custas imediatas, mas estendendo-se aos atos extrajudiciais necessários ao cumprimento da tutela, conforme se depreende da redação expressa do dispositivo:

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.
 § 1º A gratuidade da justiça compreende:
 [...] IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de ato notarial ou de registro necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido; (Brasil, 2015).

Contudo, ao transpor a garantia da gratuidade para os atos puramente extrajudiciais, aqueles realizados diretamente em cartório sem a preexistência de um processo judicial, o sistema depara-se com um paradoxo estrutural. Leonardo Toscano Brito (2020) oferece uma leitura sobre esse fenômeno, advertindo que a imposição de barreiras à gratuidade na via administrativa gera um efeito reverso ao pretendido pelas políticas de desjudicialização.

Para o autor, a restrição do direito de gratuidade ao judiciário constitui um equívoco de eficiência pública. Esse fenômeno de sobrecarga financeira ao erário constata que “a negativa da gratuidade pode gerar maior ônus ao Estado, uma vez que, negado extrajudicialmente, pode a parte ingressar com demanda judicial e pleitear a gratuidade processual, muito mais ampla” (Brito, 2020, p. 68).

Instala-se, assim, um ciclo contrário ao necessário: o cidadão hipossuficiente, impossibilitado de custear os emolumentos cartorários em demandas de jurisdição voluntária, é compelido a judicializar o seu pedido unicamente para ter o seu estado de pobreza reconhecido pelo juiz. Amparando-se nas lições do estudioso André Luis Alves de Melo, constata-se que, caso as partes não obtenham a isenção na via administrativa, elas inevitavelmente “vão para o Judiciário”, criando um cenário

contraditório onde “o processo é mais caro para o Estado” (Melo *apud* Brito, 2020, p. 68).

Dessa forma, a garantia do acesso facilitado ao foro extrajudicial não deve ser compreendida como um simples benefício individual, mas como um instrumento vital de gestão pública. Ademais, “em primeira e última análise, a concessão da gratuidade desafoga o Poder Judiciário, promove maior celeridade ao direito, efetivando a verdadeira justiça ao caso concreto” (Brito, 2020, p. 67).

A partir dessa perspectiva de custo-benefício para o Estado, fica evidente que a barreira financeira imposta pelos cartórios extrajudiciais desrespeita o princípio constitucional da economicidade. Esse preceito, consagrado expressamente no artigo 70 da Carta Magna, impõe à Administração Pública o dever de buscar a otimização dos recursos e o menor impacto financeiro para o erário, vetor que resta violado quando o próprio sistema estatal induz à litigiosidade ineficiente e ao encarecimento da máquina pública por ausência de isenções administrativas (Brasil, 1988).

É sob a análise de desequilíbrio na alocação de recursos que os dados do FUNORE-RS, detalhados no subtópico anterior, ganham relevância. No primeiro quadrimestre de 2026, a arrecadação do Selo Digital atingiu a marca de R\$ 86.623.961,96 ((oitenta e seis milhões seiscentos e vinte e três mil novecentos e sessenta e um reais e noventa e seis centavos) (Rio Grande do Sul, 2026).

Enquanto o repasse para a compensação de atos gratuitos apresentou um déficit de R\$ 8.726.188,49 (oito milhões setecentos e vinte e seis mil cento e oitenta e oito reais e quarenta e nove centavos), a parcela institucional destinada diretamente ao Tribunal de Justiça absorveu R\$ 43.311.980,97 (quarenta e três milhões trezentos e onze mil novecentos e oitenta reais e noventa e sete centavos) (Rio Grande do Sul, 2026).

Os números apresentados evidenciam que o estreitamento da gratuidade na via extrajudicial não decorre de uma insolvência do modelo, mas sim de uma opção normativa de direcionamento prioritário das receitas públicas cartorárias para o custeio do aparato fiscalizatório estatal (Rio Grande do Sul, 2006). Esse cenário de assimetria é reforçado pelo aporte financeiro proveniente do regime de interinidade das serventias extrajudiciais.

Em razão do Provimento nº 149/2023 do CNJ e em observância ao Tema 779 de Repercussão Geral do STF, o recolhimento da renda excedente ao teto

constitucional canalizou R\$ 34.149.159,66 (trinta e quatro milhões cento e quarenta e nove mil cento e cinquenta e nove reais e sessenta e seis centavos) (Brasil, 2023; Brasil, 2020; Rio Grande do Sul, 2026).

Assim sendo, o confronto entre a escassez de fundos para a universalização das isenções administrativas e o saldo excedente auferido pela corte estadual demonstra que a arquitetura financeira do modelo multiportas acabou por priorizar injetar orçamento no próprio Poder Judiciário, em detrimento da desoneração do cidadão hipossuficiente na via extrajudicial.

Desse modo, o exame dos relatórios financeiros consolida o diagnóstico de que o gargalo do sistema extrajudicial localiza-se na distribuição dos fundos institucionais, e não na capacidade de autofinanciamento da atividade notarial e registral (Rio Grande do Sul, 2026). Essa constatação elucida a falsa premissa de insolvência dos atos isolados, revelando que a fragilidade do modelo gaúcho decorre de uma assimetria de repasses públicos.

Em suma, a barreira econômica opera como um fator de indução à rejudicialização de demandas, o que contraria o propósito de reduzir a sobrecarga da máquina pública, pilar que fundamenta a desjudicialização. Trata-se da materialização do fenômeno de retrocesso advertido por Brito (2020), no qual a restrição à gratuidade na esfera administrativa gera um custo reverso e mais oneroso ao próprio erário.

Ademais, esse cenário frustra o próprio projeto de acesso à justiça formulado por Cappelletti e Garth (1988), evidenciando que a expansão das vias extrajudiciais, debate da denominada terceira onda renovatória, não pode se sustentar ao custo do sufocamento da primeira onda, sob pena de converter a desjudicialização em um mecanismo de exclusão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou o fenômeno da desjudicialização sob a perspectiva do acesso efetivo à justiça, investigando em que medida a transferência de atos jurídicos para as serventias extrajudiciais atua como um mecanismo capaz de minimizar a crise de sobrecarga que afeta o Poder Judiciário.

Diante do cenário de alta litigiosidade mapeado pelos relatórios institucionais, a pesquisa buscou compreender os limites operacionais e sociais desse modelo. Para isso, centrou-se nos impactos econômicos decorrentes da aplicação de emolumentos e na viabilidade da assistência gratuita, confrontando a necessidade de sustentabilidade das delegações e a garantia de inclusão da população hipossuficiente.

O exame dos dados empíricos e estatísticos permitiu a verificação da primeira hipótese formulada. Os indicadores do relatório *Justiça em Números*, em conjunto com os dados da pesquisa *Cartório em Números*, demonstram a celeridade e a eficiência procedimental dos serviços notariais e de registro. Essa agilidade operacional evidencia que a via administrativa supera os gargalos dos tribunais, entregando ao cidadão uma resposta jurídica resolutiva e tempestiva.

Sob essa ótica, o sistema extrajudicial cumpre a função de racionalizar o fluxo de demandas, absorvendo procedimentos que independem da intervenção direta de um juiz togado e materializando o que a doutrina de Cappelletti e Garth classifica como a terceira onda renovatória de acesso à justiça, pautada na diversificação dos mecanismos de processamento de disputas.

Ademais, constatou-se que a eficiência das serventias extrajudiciais encontra suporte na preservação da segurança jurídica. A pacificação dos debates sobre a responsabilidade civil dos delegatários consolidou-se com o julgamento do Tema 777 pelo Supremo Tribunal Federal. Ao estabelecer a responsabilidade objetiva do Estado e o direito de regresso subjetivo contra o tabelião ou registradores em caso de dolo ou culpa, a Suprema Corte reduziu os riscos da atividade.

Desse modo, a fé pública atua como um filtro de litígios no cenário jurídico, operando como uma magistratura cautelar que viabiliza a expansão progressiva das competências administrativas sem comprometer as garantias individuais. Essa atuação ampara a autonomia privada e assegura a higidez dos atos civis antes mesmo que qualquer conflito se instaure.

Em contrapartida, a pesquisa demonstrou a procedência da segunda hipótese. A despeito da eficiência operacional verificada e da capilaridade física das serventias presentes nos municípios brasileiros, o custo financeiro fixado pelas tabelas de emolumentos estaduais funciona como uma barreira de acesso para as parcelas economicamente vulneráveis da população.

O desenho institucional dos fundos de ressarcimento de atos gratuitos, com ênfase no modelo do FUNORE/RS, revelou-se insuficiente para absorver a demanda universal por gratuidade. A análise contábil evidenciou uma assimetria na distribuição de receitas que prioriza o repasse ao Tribunal de Justiça em detrimento da compensação dos atos gratuitos, o que restringe a eficácia social da política de desjudicialização.

Enquanto o arcabouço normativo se expande para abranger cada vez mais institutos complexos, como o Provimento nº 149/2023 e a Resolução nº 571/2024 do CNJ, o acesso efetivo permanece limitado pela capacidade financeira do usuário. O modelo extrajudicial mostra-se eficaz para cidadãos que podem adimplir os emolumentos, mas exclui os hipossuficientes. Essa dinâmica reduz o alcance social da desjudicialização e dificulta a transição da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação”.

A limitação econômica impacta a gestão orçamentária estatal e contraria o princípio da economicidade, previsto no artigo 70, *caput*, da Constituição Federal. A dificuldade de obtenção do benefício da Assistência Judiciária Gratuita (AJG) nas serventias extrajudiciais faz com que o cidadão de baixa renda recorra novamente à via judicial para obter a satisfação de sua demanda sobre o pátio da justiça gratuita.

Esse fluxo gera a rejudicialização de demandas, desencadeando a movimentação do Judiciário para solucionar demandas que poderiam ter seu deslinde de forma extrajudicial. Logo, onera-se o erário em patamares superiores ao custo de ressarcimento de atos na esfera extrajudicial. Com base na teoria da instrumentalidade do processo, de Cândido Rangel Dinamarco, o sistema jurídico deve ser avaliado por sua utilidade prática e social, sendo o processo apenas um meio para alcançar a pacificação, e não um fim em si mesmo.

No entanto, o acúmulo de demandas de hipossuficientes no Poder Judiciário, provocado pelos custos dos emolumentos, anula as vantagens obtidas com as reformas legislativas. Para que a desjudicialização atinja sua finalidade, a transferência de competências deve ser acompanhada por fundos de compensação

robustos e mecanismos de custeio estáveis, garantindo que a via administrativa não se restrinja a uma parcela da população.

Em suma, o aperfeiçoamento do sistema pressupõe a reformulação financeira de fundos como o FUNORE/RS, de modo a assegurar o ressarcimento integral dos delegatários e a padronização nacional dos critérios de concessão da AJG extrajudicial. O equilíbrio entre a sustentabilidade financeira das delegações, a celeridade dos procedimentos e a desoneração do cidadão vulnerável revela-se necessário para consolidar a desjudicialização como um instrumento legítimo, definitivo e universal de pacificação social, efetivando, de fato, o pleno acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

ANOREG/BR; DATAFOLHA. **Pesquisa Cartório em Números**. 7. ed. Brasília: ANOREG/BR, 2025. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 155, de 2004**. Possibilita a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais por via administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. 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). Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5225>. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 571, de 26 de agosto de 2024**. Altera a Resolução nº 35/2007 para permitir o inventário e divórcio extrajudicial com incapazes. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5742>. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997**. Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação

de emolumentos. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869/1973 - Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016**. Altera o art. 22 da Lei nº 8.935/1994, para estabelecer a responsabilidade civil objetiva dos notários e oficiais de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13286.htm. Acesso em: 08 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp). Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm. Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.653/MT. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgado em: 08 out. 2003. **Diário da Justiça**, Seção 1, 31 out. 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 05 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.704/RJ. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 27 abr. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 ago. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 808.202/RS (Tema 779). Aplicabilidade do teto constitucional à remuneração de substitutos (interinos) designados para o exercício de função notarial e registral em serventias extrajudiciais. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 24 ago. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 842.846/SC (Tema 777). Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 27 fev. 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**, 12 ago. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP (Tema 940). Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 14 ago. 2019. **Diário de Justiça**

Eletrônico, 22 nov. 2019. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.527.423 AgR/SC (Primeira Turma). Relator: Min. Cristiano Zanin. Julgado em: 12 mar. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico**, divulgado em 14 mar. 2025. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 21 abr. 2026.

BRITO, Leonardo Toscano de. **A Gratuidade da Justiça nos Cartórios Extrajudiciais**. Aracaju: Criação Editora, 2020.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função Política do Notariado**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2025**. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2026.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GAMA, S.; OLIVEIRA, M.; TEIXEIRA, R. Impactos da Resolução nº 571/2024 do CNJ sobre o divórcio extrajudicial no Brasil: uma análise das alterações à Resolução nº 35/2007. **Revista Foco**, v. 17, n. 11, 2024. Disponível em:
<https://ojs.revistafoco.com.br/index.php/foco>. Acesso em: 16 mar. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (5ª Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 5615953-50.2021.8.09.0051**. Relator: Des. Alan Sebastião de Sena Conceição. Julgado em: 28 abr. 2022. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. A responsabilidade do Estado. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MISQUIATI, Debora Fayad. A função notarial como magistratura cautelar. **Revista de Direito Notarial**, v. 8, n. 1, 2018.

MOREIRA, Thiago. **O Sistema de Justiça Multiportas no Brasil: do Monopólio à Desjudicialização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MUNHÓZ, Bruno. A Responsabilidade Civil dos Agentes Públicos nas Serventias Extrajudiciais. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, n. 10, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.692, de 29 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro, cria o Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral, institui o Fundo Notarial e Registral e dá outras providências. Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Balancos e Dados do Sistema Selo Console e FPE**. Porto Alegre: TJRS, 2026. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 28 maio 2026.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: procedimentos especiais contenciosos e de jurisdição voluntária** - vol. III. 52. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

WATANABE, Kazuo. **Cultura da Sentença e Cultura da Pacificação**. Brasília: CNJ, 2010.