UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CHAPECÓ
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

OTAVIO AUGUSTO REIS SANTOS

DESJUDICIALIZACÃO E SIMPLIFICAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR MEIO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS:

CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POSSIBILIDADES E OPERACIONALIZAÇÃO

CHAPECÓ
2025

OTAVIO AUGUSTO REIS SANTOS

DESJUDICIALIZACÃO E SIMPLIFICAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR MEIO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS:

CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DE POSSIBILIDADES E OPERACIONALIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Tonani Tosta

CHAPECÓ

2025

RESUMO

A pesquisa tem por objetivo possibilitar a identificação de novas formas de aproveitamento dos cartórios na facilitação da burocracia por meio de critérios de identificação de demandas passíveis de serem operacionalizadas neste ambiente (cartórios extrajudiciais) com vistas à eficiência na administração pública. Se enquadra na linha de pesquisa em Administração Pública e Organizações, contribuindo para a compreensão da desburocratização na administração pública. Trata-se de pesquisa aplicada, dedicada a apresentar um produto técnico-tecnológico. Possui natureza descritiva e abordagem qualitativa. Realizou pesquisa de campo entrevistando profissionais da área, além de adotar procedimento documental, utilizando-se de legislações, provimentos, decretos, entre outros documentos oficiais como fonte de informação, organizados em categorias analíticas e interpretados à luz do referencial teórico. Como resultado, verificou-se a contribuição dos cartórios extrajudiciais na redução da burocracia e auxílio a desjudicialização, bem como a possibilidade de novos serviços públicos serem delegados à estas entidades. Sua originalidade se encontra em tentar apresentar um método ou critério para que se elenque os casos que poderiam ser geridos pelos cartórios, cuja relevância se insere no esforço de inovação dentro da administração pública visando o incremento de sua eficiência. Como contribuição prática, possibilitou a criação de um Produto Técnico-tecnológico elaborado para subsidiar formadores de políticas públicas com informações sobre como identificar e operacionalizar os serviços públicos que podem ser delegados aos cartórios.

Palavras-chave: desburocratização; cartórios; serviços públicos.

ABSTRACT

The research aims to identify new ways of leveraging notary offices to streamline bureaucracy by establishing criteria for identifying demands that can be operationalized within this environment (extrajudicial notary offices), with a view to increasing efficiency in public administration. It falls within the research line of Public Administration and Organizations, contributing to the understanding of debureaucratization in public administration. This is applied research dedicated to presenting a technical-technological product. It has a descriptive nature and a qualitative approach. A documentary procedure was adopted, using legislation, regulations, decrees, IBGE data, and other official documents as sources of information, which were organized into analytical categories and interpreted in light of the theoretical framework. As a result, the study verified the contribution of extrajudicial notary offices to reducing bureaucracy and supporting the process of dejudicialization, as well as the potential for new public services to be delegated to these entities. Its originality lies in attempting to present a method or criterion for listing cases that could be managed by notary offices, whose relevance lies in the effort to foster innovation within public administration to enhance its efficiency. As a practical contribution, the research enabled the creation of a technical-technological product designed to support public policy makers with information on how to identify and operationalize public services that can be delegated to notary offices.

Keywords: debureaucratization; notary offices; public services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Pesquisa de Satisfação dos serviços públicos ofertados pelos cartórios no Brasil..... 39
Figura 2 – Pesquisa de confiança nos serviços públicos ofertados pelos cartórios no Brasil.....40
Figura 3 – Percepção de segurança nos serviços prestados pelos cartórios....41
Figura 4 – Avaliação de possíveis serviços a serem ofertados pelos cartórios brasileiros.....42

Quadro 1 - Apresentação da Metodologia.....36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ART	Artigo
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CRC	Central de Informações do Registro Civil das Pessoas Naturais
COVID-19	*Coronavirus Disease 2019*
ENGD	Estratégia Nacional de Governo Digital
ePING	Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
RS	Rio Grande do Sul
SERP	Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
PTT	Produto Técnico-tecnológico
PPSI	Programa de Privacidade e Segurança da Informação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....7

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....9

1.2 OBJETIVOS.....9

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....10

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....11

2. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....12

2.1 AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.....12

2.1.1 Ampliação das atribuições extrajudiciais.....14

2.1.2 O papel da advocacia.....15

2.1.3 A responsabilidade civil dos tabeliães e registradores.....16

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESBUROCRATIZAÇÃO.....17

2.2.1 Políticas Públicas e Desburocratização.....18

2.2.2 Burocracia nos cartórios: análise do pensamento de Max Weber.....25

2.2.3 Críticas aos cartórios extrajudiciais.....27

2.3 DESBUROCRATIZAÇÃO E O FUTURO DA ATIVIDADE CARTORIAL.....28

3. METODOLOGIA.....32

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....32

3.2 UNIDADE DE ANÁLISE.....32

3.3 COLETA DE DADOS.....34

3.4 ANÁLISE DE DADOS.....35

3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....36

3.6 QUADRO EXPLICATIVO DA METODOLOGIA 36

4. ANÁLISE SITUACIONAL.....38

4.1 SITUAÇÃO ATUAL DA DESBUROCRATIZAÇÃO NOS CARTÓRIOS BRASILEIROS.....38

4.2 AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS OFERECIDOS PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.....43

5. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO.....46

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....52

REFERÊNCIAS.....56

1. INTRODUÇÃO

As serventias extrajudiciais, popularmente conhecidas como cartórios, desempenham, tradicionalmente, serviços notariais e registrais, como, por exemplo, a elaboração de escrituras públicas de compra e venda de imóveis e registros de nascimentos, casamentos e óbitos. Durante boa parte da história brasileira, a titularidade das serventias era concedida por ato administrativo discricionário do Poder Executivo local, o que tornava os cartórios um presente político (Dutka, 2021). Em muitos casos, os titulares atuavam como cabos eleitorais do governante que os apadrinhou. Essas parcerias duravam muitos anos, atravessando gerações, o que fez nascer a ideia de que cartórios passavam de pai para filho (Vaz, 2017). Essa realidade só veio a mudar com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 236 determinou que o ingresso na atividade dependa de concurso público. O mesmo artigo também fixou o caráter privado da delegação, e encarregou o Poder Judiciário de sua fiscalização (Brasil, 1988).

Deste modo, no Brasil, esta atividade é considerada um serviço público, ainda que desempenhada de maneira privada por meio de uma delegação do Estado a um particular (o responsável, ou “dono” do cartório), que não integra a administração pública, já que não é legalmente considerado um funcionário público em sentido estrito, mas sim um particular em colaboração com o poder público (agente público delegado). Essa característica faz com que o titular de cartório responda como funcionário público em sentido lato, por exemplo, aplicando-se a legislação relativa aos crimes contra a administração pública na seara criminal (Brasil,1940); bem como a Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992). Ocorre que, como se verá adiante, outros serviços públicos passaram a ser gradualmente delegados aos cartórios extrajudiciais.

Desde o ano de 2007, em que foi aprovada legislação que possibilitou que divórcios e inventários sejam realizados em cartórios, sem a necessidade de um processo judicial (mas com auxílio de advogado), um crescente movimento de desjudicialização tomou forma dentro da administração da justiça brasileira. Os resultados positivos dessa medida encorajaram outras iniciativas semelhantes, como a permissão, no ano de 2017, para que os procedimentos de usucapião sejam realizados totalmente no âmbito dos cartórios, igualmente assistidos por

advogado, o que mais uma vez trouxe impactos positivos, mormente na economia de tempo e recursos públicos, sem descuidar da segurança jurídica (Neris, 2023).

Recentemente, os benefícios da atuação dos cartórios também foram aproveitados fora do Poder Judiciário. A partir de agosto de 2024, o Poder Executivo passou a dispor dessas entidades para as transferências de veículos (Rosário, 2024). Essa possibilidade foi regulamentada em todo o território nacional, expandindo uma realidade que já ocorria no Estado do Rio Grande do Sul, onde todos os serviços desempenhados pelo Detran podem ser realizados nos cartórios, inclusive emplacamentos, vistorias e emissões de CNH, nos termos da Lei Estadual 11.183/98 (Rio Grande do Sul, 1998). No mesmo sentido, foi criada a alternativa de se utilizar cartórios para a execução de buscas e apreensões de bens móveis, novamente desafogando o Poder Judiciário (Pacífico, 2024). Além dessas possibilidades recentes, citam-se as provas de vida ao Instituo Nacional Seguro Social - INSS, que também podem ser realizadas nos cartórios por meio de uma escritura pública ou ata notarial; bem como a possibilidade, ainda no âmbito do INSS, de que os cartórios possam solicitar a partir de 2025 a pensão por morte dos segurados no momento dos registros de óbito e licenças maternidade nos registros de nascimento. A medida facilita a vida da população, que não precisará se deslocar até uma agência para protocolar os pedidos (Benevides, 2025).

Ao lado desses exemplos de serviços públicos que foram delegados aos cartórios, outras iniciativas se encontram em estágio avançado de discussão, como a possibilidade da execução de dívidas nos cartórios, defendida como uma nova forma de descongestionamento do Judiciário, bem como conciliações e mediações, já regulamentadas, e arbitragens que poderiam ser operacionalizadas nesse ambiente. A temática se insere no esforço de inovação dentro da administração pública visando o incremento de sua eficiência, o que já foi estatisticamente comprovado pela atuação dos cartórios (Anoreg, 2024).

Dentro deste panorama, a pesquisa se debruça especificamente sobre a efetividade da delegação de serviços públicos jurisdicionais aos cartórios, movimento que vem sendo chamado de “desjudicialização”. Justifica-se o estudo pelo grave problema de superlotação de casos apresentados ao Judiciário, que se encontra atualmente congestionado e com sérias questões de morosidade

(Freires, 2023), ao lado da dificuldade do poder público como um todo em administrar seus recursos e demandas nos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (Giacomoni, 2022).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Os cartórios são constantemente acusados de serem instituições ultrapassadas, que deveriam ser substituídas pela tecnologia. Por outro lado, as ameaças diárias de fraudes, inclusive digitais, demonstram sua permanente importância. Do mesmo modo, a atribuição de novos serviços aos cartórios, como a lavratura de divórcios e inventários, reafirma sua necessidade.

Neste sentido, o estudo teve como problema de pesquisa responder a seguinte questão: de que forma os cartórios podem contribuir na desburocratização de serviços públicos? Para isso, buscou elaborar um modelo – posteriormente transformado em um Produto Técnico Tecnológico – para auxiliar a administração pública a identificar e viabilizar demandas burocráticas com potencial de serem facilitadas pelos cartórios extrajudiciais. Explica-se: quais critérios podem ser levados em consideração ao se eleger um serviço público como passível de ser desempenhado em um cartório, além da forma como isso deve ser possibilitado (leis ou regulamentações) e operacionalizado (fluxo de trabalho dentro do cartório).

1.2 OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar as contribuições dos cartórios extrajudiciais para a desjudicialização e a simplificação de serviços públicos no Brasil.

Objetivos Específicos

a) Descrever os modelos de desburocratização que já estão em operação por meio dos cartórios extrajudiciais;
b) Apresentar os resultados já obtidos nos modelos em funcionamento;
c) Encontrar traços semelhantes entre os modelos em funcionamento;
d) Formular um guia para viabilizar a implementação de outros serviços junto aos cartórios.

Metodologia Resumida

Trata-se de pesquisa aplicada, dedicada a produzir uma solução prática concretizada em um produto técnico-tecnológico. Possui natureza descritiva e abordagem qualitativa. Valeu-se de pesquisa de campo, entrevistando profissionais da área sobre o assunto. Também adotou procedimento documental, tendo por unidade de análise a legislação de regência sobre o tema, bem como provimentos, decretos, dados do IBGE, entre outros documentos oficiais como fonte primária de informação.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

O estudo contribui para a administração pública ao formular uma teoria para a diminuição da burocracia estatal por meio dos cartórios, facilitando a experiência prática do usuário do serviço público. A temática se insere no esforço de inovação dentro da administração pública visando o incremento de sua eficiência. Justifica-se o estudo pelo grave problema de superlotação de casos apresentados ao Judiciário, que se encontra atualmente congestionado e com sérias questões de morosidade, ao lado da dificuldade do poder público como um todo em administrar seus recursos e demandas nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Busca apresentar um método ou critério para que se elenque os casos que poderiam ser geridos pelos cartórios, aproveitando a capilaridade dos cartórios extrajudiciais, presentes na grande maioria dos municípios e povoados brasileiros, bem como na sua administração privada e estímulo à concorrência, que elevam o padrão nos serviços públicos prestados.

O presente trabalho apresenta caráter original por propor critérios de identificação de serviços públicos que possam ser delegados aos cartórios extrajudiciais, algo ainda não sistematizado na literatura acadêmica nacional. Embora haja estudos sobre desjudicialização e desburocratização, não se verificam pesquisas que ofereçam um instrumento técnico-tecnológico com esse objetivo. A originalidade também se manifesta na utilização de dados documentais recentes (CNJ, provimentos e decretos) analisados em aspectos práticos. Além disso, o trabalho é fruto de produção autoral, devidamente fundamentada em referências acadêmicas e normativas, respeitando as normas de citação e evitando qualquer prática de plágio.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

No primeiro capítulo, apresentou-se a introdução, problema de pesquisa, objetivos, justificativa, metodologia resumida e a presente estrutura. No segundo capítulo, destacou-se o referencial teórico, divido em três partes.

Na primeira parte, apresenta-se o sistema cartorial brasileiro. Apresentam-se os cartórios na história, nos outros países e o modelo brasileiro. Explica-se quais as funções tradicionais dos cartórios e como essas competências têm sido ampliadas recentemente.

Na segunda parte, abordam-se as políticas públicas de desburocratização. Explicam-se o que são políticas públicas e serviços públicos, adentrando no tema da delegação de serviços públicos e nas parcerias público-privadas. Explora-se o tema da desburocratização e da desjudicialização, apresentando exemplos de sucesso e fracasso em tais iniciativas.

A terceira parte apresenta o futuro da atividade cartorial e tenta lançar as bases para uma desburocratização responsável. Aborda as novas tecnologias, como blockchain, tokenização e *smart contracts*. Finaliza apresentando novas oportunidades de desburocratização e o papel dos cartórios neste processo.

No terceiro capítulo, esmiuçou-se a metodologia da pesquisa. Abordou-se sua classificação, natureza, abordagem e procedimento. Foram definidas as unidades de análise, coleta e análise de dados, bem como limitações da pesquisa.

No quarto capítulo, realiza-se uma análise situacional sobre a temática. Iniciou-se pela análise da situação atual da desburocratização nos cartórios brasileiros, valendo-se de pesquisas prévias nessa seara. Seguiu-se pela avaliação de possíveis ampliações na delegação de serviços às serventias extrajudiciais. Para isso, elaborou um guia de delegações de serviços públicos às serventias, posteriormente transformado em produto técnico tecnológico, que foi primeiramente entregue para apreciação de cinco profissionais da área, que então foram entrevistados sobre suas percepções sobre a ferramenta.

No quinto capítulo, apresenta-se o produto técnico-tecnológico em formato de guia metodológico junto de explicações sobre seus tópicos e instruções de uso. Concluindo, no sexto capítulo são feitas as considerações finais, destacando o atendimento aos objetivos iniciais e resumindo o trabalho desenvolvido no decorrer da pesquisa.

2. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

2.1 AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Apesar da difusão da ideia de que os cartórios são entidades exclusivamente brasileiras, essa não é a realidade. Os serviços notariais e registrais são desempenhados de maneira muito semelhante ao Brasil na grande maioria das nações desenvolvidas, com poucas exceções. Atualmente, 91 países possuem cartórios que atuam no mesmo sistema jurídico vigente no Brasil, chamado de Direito Latino, atendendo 7 entre as 10 maiores economias do mundo (Alemanha, França, Japão, China, Rússia, Indonésia e Brasil); 22 dos 27 países que compõem a União Europeia; e 15 dos 20 países componentes do G-20. O modelo atende dois terços da população mundial (Anoreg, 2022). Um sistema robusto de registros públicos é apontado como indicador de uma boa competitividade econômica (Banco Mundial, 2020).

Ainda que a palavra “cartório” não seja legalmente o termo mais técnico, essa é a expressão que se enraizou no jargão popular. Cartório, etimologicamente, é o lugar onde se lidam com cártulas (papéis que contém informações), ou documentos, em linguagem moderna. Mesmo que na maior parte dos cartórios ainda se trabalhe com o objeto físico papel, as informações já são todas arquivadas digitalmente por imposição normativa do Conselho Nacional de Justiça em seu Provimento 100 de 2020 (Conselho Nacional de Justiça, 2020).

Além disso, o termo técnico empregado pela legislação para estes estabelecimentos se resume em “serventias extrajudiciais” (servem a justiça sem integrá-la), mas os profissionais que nelas atuam são diferenciados, conforme a atividade que exerçam, entre: tabeliães de notas; tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; tabeliães de protesto de títulos; oficiais de registro de imóveis; oficiais de registro de títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas; oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas; e oficiais de registro de distribuição.

A raiz dos cartórios, por sua vez, pode ser identificada na atividade dos escribas egípcios, que detinham o conhecimento da escrita e eram responsáveis por registrar os mais variados assuntos públicos em suas tábulas – daí o termo tabelião. Essa atividade continuou relevante por toda a Idade Clássica (Império

Romano) e Idade Média, uma vez que a alfabetização era restrita à poucos e a complexidade da máquina estatal demandava registros precisos (Lago, 2022).

No entanto, a forma com que os cartórios são difundidos pelo mundo atualmente foi criada durante o Renascimento por meio da atividade dos notários italianos no decorrer dos séculos XIV e XV em cidades como Bolonha, Gênova e Veneza. Nessas localidades, a atividade mercantil demandou um profissional independente e imparcial, detentor da confiança da comunidade, para elaborar e atestar negócios pactuados entre os cidadãos (Brandelli, 2011).

A atividade rapidamente se espalhou pelo mundo, impulsionada pelo Mercantilismo. De fato, o primeiro tabelião a pisar no Brasil foi Pero Vaz de Caminha, que havia recebido da Coroa Portuguesa a autorização para manter um cartório na cidade de Calicute, na Índia, e estava sendo transportado pela armada de Pedro Álvares Cabral. Chegando aqui, elaborou o primeiro documento notarial brasileiro: sua Carta atestava o “descobrimento” da terra pelo Rei de Portugal e sua posse sobre o território. Este documento, dotado de fé-pública, serviu para embasar os direitos da Coroa frente outras nações (Brandelli, 2011).

Durante todos esses séculos, a atividade dos cartórios era restrita ao serviço notarial: a elaboração de escrituras públicas que relatam e atestam fatos, como negócios entre particulares e situações jurídicas. Ainda que autorizados pelo Estado, na grande maioria dos países essa atividade é tradicionalmente desempenhada por um particular, não um funcionário público em sentido estrito, ainda que desempenhe uma função pública (Salomão, 2024).

A partir de fins do século XIX, no entanto, o Brasil passa a delegar outras atividades aos tabeliães, que se tornam também registradores. Diante do advento constitucional da laicidade do Estado, os registros de nascimento, casamento e óbito, não podiam mais ser delegados às paróquias católicas, que muitas vezes deixavam de lavrar registros de cidadãos não católicos, como muçulmanos, judeus e protestantes, que rapidamente começavam a povoar o país. O Império do Brasil decidiu transferir essa atividade aos cartórios. No mesmo período, com o fim da concessão de sesmarias e o desenvolvimento da propriedade privada da terra, o Estado passa a necessitar de um sistema de registro de imóveis, que também é delegado aos cartórios (Loureiro, 2010).

Com o avanço da modernidade, os cartórios foram tendo sua competência ainda mais ampliada. “A modernidade trouxe consigo a urgência na desburocratização e simplificação de serviços do direito, o Novo CPC, trouxe inúmeros dispositivos incrementando a participação das serventias extrajudiciais no Sistema de Justiça Brasileiro, sem a intervenção da Justiça” (Queiroz, 2020, p. 9). Essa tônica da desjudicialização marcou o movimento de desburocratização nos cartórios, que passaram a ser utilizados como uma forma de desafogar o Poder Judiciário. Para isso, inovações legislativas passaram a prever que serviços públicos antes prestados unicamente pela via jurisdicional fossem oferecidos pelos cartórios de forma administrativa: divórcios, inventários e usucapião, por exemplo. Após o sucesso dessas medidas (Anoreg, 2022), propomos neste trabalho que outros serviços públicos, não apenas os judiciais, utilizem a estrutura privada dos cartórios para sua desburocratização. A seguir, abordamos de maneira mais aprofundada o histórico da ampliação das atribuições extrajudiciais antes de adentramos na temática da desburocratização em si.

2.1.1 Ampliação das atribuições extrajudiciais

Durante todo o século XX, no Brasil, assim como em outros países, os cartórios desempenharam os serviços públicos notariais e registrais: tabelionatos de notas, protestos e marítimos; registros de imóveis, pessoas naturais, pessoas jurídicas e títulos (Brasil, 1994). No entanto, sua competência começa a ser ampliada, outros serviços públicos passam a ser delegados aos cartórios extrajudiciais, aproveitando sua estrutura com a finalidade de empregar maior eficiência e economia ao Estado.

No ano de 2007, foi promulgada a Lei nº 11.441, que permitiu a realização de divórcios, separações, inventários e partilhas de bens, através de serventias extrajudiciais (Brasil, 2007). Esses procedimentos passaram a ser feitos de forma administrativa (não judicial) dentro dos cartórios, o que ficou conhecido como desjudicialização. Essa foi a porta de entrada para um movimento de ampliação da competência dos cartórios, que passaram a receber a delegação de outros serviços públicos que originalmente não lhes competia. A medida foi pensada como uma válvula de escape para se desobstruir o Poder Judiciário de sua alta demanda, reduzindo a carga de processos e economizando recursos

por meio da capilaridade e qualificação jurídica dos cartórios extrajudiciais (Cruz, 2023). Percebe-se na desjudicialização uma desburocratização do Estado, que passa a dispor de meios mais simples para a solução de demandas da população.

> Rapidez, menor onerosidade, a desburocratização no procedimento são motivos que levam as partes a optarem pela via administrativa. [...] Com essa postura vanguardista, o legislador contribuiu para a celeridade dos procedimentos, facilitação de acesso à Justiça e desafogamento do poder judiciário, intervindo de maneira objetiva e gradual (Cordeiro, 2022, p. 66).

No caso dos divórcios, o cidadão não é obrigado a utilizar o cartório para receber a prestação do serviço público, mas essa opção acaba sendo a mais vantajosa, por ser mais célere e muitas vezes mais bem ofertada, ainda que mediante ao pagamento de uma taxa pelo serviço, tabelada estadualmente (Barbosa, 2022). Diferente dos órgãos públicos, os cartórios acabam concorrendo entre si, uma vez que em muitos casos o cidadão pode escolher em qual cartório solicitará o serviço. Essa concorrência faz com que o padrão de atendimento seja elevado, favorecendo a experiência do usuário e a eficiência da máquina pública (Leal, 2024).

Já no ano de 2025, enquanto este trabalho era escrito, houve mais um avanço dentro da desjudicialização nos cartórios. Em 5 de junho de 2025, por meio de seu Provimento nº 196, o Conselho Nacional de Justiça regulamentou a busca e apreensão de bens móveis alienados fiduciariamente por meio dos cartórios de títulos e documentos (Conselho Nacional de Justiça, 2025). Até então este procedimento só podia ser realizado dentro de uma demanda judicial. A possibilidade é mais uma revolução no sistema jurídico brasileiro, mostrando a atualidade da temática e o potencial dos cartórios na diminuição da burocracia, atuando em áreas que tradicionalmente não lhes competia.

2.1.2 O papel da advocacia

A atuação da advocacia nos procedimentos extrajudiciais é elemento essencial para garantir segurança jurídica e equilíbrio nas relações entre particulares, sobretudo diante da ampliação das competências dos cartórios após a Lei nº 11.441/2007. Ao permitir que atos tradicionalmente judiciais, como inventários, partilhas, divórcios e usucapiões, fossem realizados perante

notários, o legislador visou à desjudicialização, mas sem eliminar a necessidade de representação técnica. O advogado, nesse contexto, exerce papel de filtro jurídico e de prevenção de litígios, assegurando que os atos praticados extrajudicialmente sejam válidos, eficazes e compatíveis com a vontade das partes e com a ordem jurídica (Hill, 2021).

Além de zelar pela regularidade formal e material dos atos, o advogado contribui para a humanização dos procedimentos extrajudiciais, ao orientar as partes sobre direitos, deveres e consequências jurídicas das declarações prestadas em cartório. Tal função é reconhecida pela legislação, que exige a presença de advogado em atos notariais de maior complexidade, justamente para garantir a autonomia da vontade e evitar abusos ou nulidades. A advocacia, portanto, não se contrapõe à desjudicialização, mas a complementa, atuando como instrumento de efetivação da cidadania e de proteção jurídica em um ambiente em que o controle judicial direto é substituído por um controle técnico e preventivo (Favero, 2023).

A presença do advogado nos atos extrajudiciais contribui para fortalecer a confiança institucional nos cartórios e reduzir demandas judiciais, em consonância com o princípio da eficiência administrativa e o acesso à justiça previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988. A advocacia preventiva, ao orientar sobre documentação, regularização patrimonial e formalização de negócios, atua como vetor de pacificação social e de economia processual, evitando litígios desnecessários (Silva, 2021).

2.1.3 A responsabilidade civil dos tabeliães e registradores

A responsabilidade civil dos notários e registradores está diretamente relacionada à natureza pública das atividades que exercem. Embora sejam particulares delegatários de função pública, os atos praticados nas serventias possuem efeitos estatais e impactam direitos de terceiros. Surge, assim, uma peculiaridade do regime jurídico dos cartórios: o equilíbrio entre a autonomia do delegatário e a permanência do dever estatal de garantir reparação ao cidadão lesado (Viana, 2023).

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 777 da Repercussão Geral (RE 842.846/SC), consolidou o entendimento de que a responsabilidade civil pelos danos causados por tabeliães e registradores no exercício de suas funções

é subjetiva para o titular, mas objetiva (isso é, independente de dolo ou culpa) para o Estado. Isso significa que caso a atividade notarial e registral desempenhada em um cartório vier a causar dano injusto a um terceiro, o Estado será chamado à responder pelo prejuízo, devendo ser restituído pelo titular da serventia que tenha agido com dolo ou culpa. Ficou consignada a seguinte tese: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.” Esse precedente harmoniza a legislação infraconstitucional com o regime constitucional da responsabilidade estatal, reconhecendo a natureza pública do serviço, mas reafirmando a pessoalidade da delegação e a responsabilidade direta do titular da serventia pelos atos praticados (BRASIL, 2019).

Do ponto de vista doutrinário, a solução do STF busca preservar tanto a eficiência administrativa quanto a segurança jurídica dos usuários dos serviços notariais e registrais. O modelo subjetivo de responsabilidade reforça a necessidade de diligência profissional dos delegatários e estimula a adoção de mecanismos preventivos de controle interno, auditoria e seguro de responsabilidade civil. Por outro lado, mantém-se a garantia de reparação ao cidadão por meio da responsabilidade estatal, o que traduz a coexistência entre a autonomia privada da delegação e a tutela pública do interesse coletivo. Assim, a decisão do STF no Tema 777 consolida um marco interpretativo de equilíbrio entre a desjudicialização e a *accountability* administrativa (Hobaica, 2025).

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESBUROCRATIZAÇÃO

Bresser-Pereira (1998) destaca que a reforma gerencial do Estado brasileiro se fundamenta na gestão por resultados, na competição entre organizações estatais pela excelência e em sistemas formais de responsabilização social. Podemos apontar como uma das raízes da desburocratização brasileira o Programa Nacional de Desburocratização, instituído pelo Decreto 83.740 de 1979 (Brasil, 1979). Este programa tinha como objetivo simplificar o funcionamento da administração pública, reduzindo a interferência do governo na vida do cidadão, principalmente do empresário. “É

intrínseco ao processo de desburocratização a eliminação de passos e a abolição de documentos desnecessários e, em última análise, a simplificação e a racionalização levarão muitas vezes à supressão de cargos ou funções.” (Wahrlich, 1984, p. 84).

De fato, a evolução da administração pública nas décadas seguintes observou estes preceitos. Já em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) representou um novo marco na modernização do Estado, ao empregar medidas de eficiência e qualidade visando a competitividade do país frente outras nações. À essas iniciativas se uniu um recente arcabouço legal, podendo-se citar a Lei da Desburocratização (Brasil, 2018) e a Lei da Liberdade Econômica (Brasil, 2019b).

Observam-se, no entanto, algumas dificuldades:

> As especificidades de setores como saúde e segurança mostram que a desburocratização não pode ser universalmente aplicada sem considerar as necessidades de proteção à sociedade e à qualidade dos serviços. Além disso, a resistência cultural e a adaptação dos órgãos reguladores às novas práticas ainda requerem um esforço contínuo para que os objetivos da legislação sejam plenamente alcançados (Morais, 2025, p. 14).

Nos tópicos seguintes serão analisadas com mais profundidade as políticas públicas de desburocratização.

2.2.1 Políticas Públicas e Desburocratização

Políticas Públicas são as ações e estruturas do Estado que visam atender as necessidades sociais e concretizar os direitos previstos na legislação. Podem atuar em diversas frentes, como saúde, educação, segurança e cultura. Se traduzem no meio de operacionalização dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Estes direitos “apresentam-se como fundamento das políticas públicas de desenvolvimento e interessa-se pela visão que enquadra os direitos sociais como marco de ação das políticas públicas.” (Carvalho, 2019, p. 790).

As políticas públicas são consideradas o principal mecanismo de ação do Estado na sociedade, assumindo variadas formas, até mesmo a de uma omissão estatal. É um fenômeno complexo, que pode ser dividido em etapas distintas: a identificação do problema e construção da agenda; formulação da política; tomada da decisão entre as opções de ação disponíveis; implementação da ação escolhida; e avaliação dos resultados e reinício do ciclo. O planejamento das

intervenções do Estado pode seguir critérios de racionalidade, incrementalismo ou ambos. Atores políticos, burocratas, organizações da sociedade civil, grupos de interesse em diferentes níveis do governo participam desse processo. (Batista, 2021).

Sabatier (1999) afirma que o processo de formulação de políticas públicas envolve a interação contínua de diversos atores, como instituições governamentais, grupos de interesse e a sociedade, inseridos em subsistemas de políticas que moldam problemas e soluções ao longo do tempo. Na atualidade, não é possível falar em desburocratização sem abordar a informatização do Estado, seja em sua relação com o cidadão ou nos seus próprios processos internos. Modernamente, o meio digital é imperativo neste campo. Com o advento de tecnologias disruptivas permeando várias áreas da experiência humana e alterando até mesmo a organização social, a máquina pública precisa se adaptar e se incluir nesta nova realidade.

Nesse sentido, Políticas Públicas Digitais são as ações e estratégias do Estado para promover a transformação, inclusão e segurança digital, bem como a otimização de serviços públicos por meio da digitalização. Pode envolver a desburocratização e simplificação de procedimentos com o uso de novas tecnologias; o auxílio às parcelas da população excluídas da digitalização, como idosos e analfabetos; e a capacitação de servidores públicos para a atuação no meio digital. “A democratização do acesso à Internet e o letramento digital são fundamentais para que os benefícios do governo digital sejam plenamente realizados. As políticas públicas devem, portanto, ser pautadas também na inclusão digital” (Carvalho, 2024, p. 184). Com isso, garante-se que todos os cidadãos tenham as habilidades e o acesso necessários para participar plenamente da sociedade digital.

No Brasil, assim como na maior parte do mundo, as tecnologias da informação e comunicação (TIC) passaram a ser incorporadas pela administração pública a partir do final dos anos 80 com a finalidade de garantir o acesso e a entrega de informações e serviços à população. Esse movimento se uniu a modernização da administração pública empreendida com a reforma administrativa nos anos 90.

> Esse período é considerado importante por ter pautado diretrizes principiológicas como: eficiência, eficácia, transparência, controle

> da gestão pública, bem como a importância da prestação de contas, tendo como ponto dinamizador o crescimento do Estado regulador no Brasil, que da mesma forma. integra o cenário do avanço tecnológico durante a década de 1990. Os investimentos em TIC contribuíram para a implementação de ações do Governo Eletrônico, tais como o uso estratégico das TIC como elemento viabilizador de novo modelo de gestão pública, e que evoluiu para o que hoje é chamado de Governo Eletrônico (Carvalho, 2024, p. 173).

A integração do Estado com o ambiente digital que se observou desde então pode ser notada em diversas frentes, como na relação intraestatal (fluxo de dados entre agentes e órgãos do próprio governo, como as que se sucedem nas chamadas intranets); na relação entre o Estado e o mundo negocial (como nas relações comerciais e compras estatais que ocorrem em meio digital); e entre o Estado e o próprio cidadão. Nesse contexto, a colaboração e o compartilhamento de dados entre órgãos públicos, seja para uso interno, em transações digitais com o mundo dos negócios ou na interação direta com cidadãos, são ressaltados como elementos centrais para a efetividade do governo digital (Silva; Lima, 2022).

Por sua vez, faz-se necessário diferenciar os termos governo eletrônico e governo digital, ambos relacionados à modernização do Estado, mas com contornos diferentes. O governo eletrônico, ou e-Gov, é a oferta de serviços públicos no meio digital e a informatização de processos que antes eram executados de forma analógica (em meio físico e com o uso de papel). Por outro lado, o termo governo digital está relacionado a uma mudança mais ampla, focada em possibilidades que nem mesmo existiam antes das novas tecnologias, como o uso da *Big Data* (análise computadorizada de grandes bancos de dados) para a tomada de decisões na administração pública. Até pouco tempo atrás, nem mesmo a coleta desses dados era possível, como, por exemplo, as preferências pessoais da população de uma determinada região com base em seu comportamento nas redes sociais ou suas necessidades com base em suas pesquisas na internet. O governo eletrônico ainda é entendido como informatização de processos e oferta de serviços por meio digital, ao passo que o governo digital implica uma transformação mais estruturante, com uso intensificado de big data e análise de dados para apoiar decisões públicas" (Viana, 2021).

Ainda no campo do governo digital, pode-se mencionar o uso de *chat bots* (robôs de conversação) com inteligência artificial para o atendimento do cidadão, substituindo o próprio funcionário público em alguns casos. Percebe-se a ruptura que estas novas tecnologias podem causar na administração pública tradicional. Apesar disso, os benefícios da digitalização do Estado em países em desenvolvimento têm sido corroborados por muitos estudos nos últimos anos. Entre eles, destacam-se as oportunidades de crescimento econômico na economia digital, o aumento da eficiência, a redução de despesas administrativas, a maior transparência e o acesso mais simplificado aos serviços governamentais (Gharaibeh, 2024).

Já a informatização dos serviços públicos, ou o governo eletrônico, baseia-se em serviços e bancos de dados tradicionais. Essa realidade se concretiza quando a administração pública emite guias eletrônicas para o pagamento de taxas ou impostos, emite documentos pela internet ou publica informações em páginas na internet. Essa informatização, no entanto, não é imune à críticas. Não há dúvida de que a centralização de serviços na plataforma Gov.br é um exemplo de progresso na entrega de serviços públicos digitais, mas o país ainda precisa enfrentar desigualdades regionais (Brito, 2024). Nestas dificuldades, incluem-se a promoção da integração interfederativa e a falta de conectividade em áreas não urbanas.

> Entendemos que, para as gerências públicas, especialmente as locais, imersas nas rotinas e nos procedimentos burocráticos, o mundo digital e seus conceitos de funcionamento têm chegado de maneira lenta, gradual e diferenciada, segundo o ambiente de cada instituição. Apesar da forte aceitação das TIC no setor público, essas ainda não se converteram necessariamente em inovações na participação cidadã nos processos de tomada de decisão, o que, em nossa compreensão, não gera valor agregado ao setor público, além de dificultar o desenvolvimento de melhores políticas e a oferta de melhores serviços. Assim, diante do atual ecossistema digital, nenhuma administração pública pode se negar a integrar e pode deixar de utilizar as TIC, objetivando a melhoria do setor público; ao contrário, ela deve, sim, visar a criação de valor público, a partir do aproveitamento de oportunidades como esta, deixando de ser arrastada, sem direção, pelas inovações tecnológicas, para ser gerente das transformações (Costa, 2022, p. 9).

Deste modo, a atual conjuntura tecnológica exige um redesenho das estruturas estatais para que todas as parcelas da população usufruam dos

benefícios das novas tecnologias, o que muitas vezes tem se mostrado um desafio. Temas como governo digital e eletrônico, segurança e inclusão digital, bem como inteligência artificial e *big data*, estão moldando governos no mundo todo, alterando a forma como serviços públicos são oferecidos à população. No Brasil, dentre as principais iniciativas de políticas públicas de desburocratização digital empreendidas, podemos citar a Estratégia de Governo Digital, o Gov.br, o PIX, o Programa de Privacidade e Segurança da Informação, a INDA e, especificamente em relação aos serviços notariais e registrais, o SREI, Serp, CRC e E-Notariado. Nesse contexto, “as iniciativas de governo digital têm se expandido no Brasil com o intuito de modernizar a prestação de serviços públicos, reduzir a burocracia e promover a inclusão de cidadãos em ambientes digitais” (Cristóvam; Sousa, 2020).

A Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) está prevista na Lei do Governo Digital (Brasil, 2021) e é composta por um conjunto de recomendações estratégicas que têm por objetivo articular e direcionar as iniciativas de governo digital entre todos os entes federados, de modo a ampliar e simplificar o acesso do cidadão aos serviços públicos. A Lei, atualmente regulamentada pelo Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024 (Brasil, 2024) – que formaliza a estratégia e estabelece recomendações para o alcance dos objetivos para o período de 2024 a 2027 – visa promover a transformação digital do setor público, aprimorando a eficiência, a transparência, a acessibilidade e o impacto positivo dos serviços governamentais; fortalecendo a participação cidadã e impulsionando a inovação tecnológica ao criar uma administração pública mais moderna, ágil e centrada no cidadão. A Estratégia Nacional de Governo Digital inovou em seu formato de construção ao propor a realização de oficinas e escutas de entes federativos e da sociedade civil, de modo a tornar as recomendações mais aderentes às realidades locais (Crantschaninov, 2024).

Já em relação à segurança em meio eletrônico, o Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), foi instituído pela Portaria Nº 852, do Secretário de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em 28 de março de 2023 (Secretaria de Governo Digital e da Inovação em Serviços Públicos, 2023). Caracteriza-se como um conjunto de projetos e processos de adequação nas áreas de privacidade e segurança da informação, tendo por objetivo elevar a maturidade e a resiliência dos órgãos e

entidades, em termos de privacidade e segurança da informação. Envolve um conjunto de ações de adequação dos órgãos e das entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), da Administração Pública Federal. Nesse sentido, a adoção de programas de privacidade e segurança tende a reforçar a confiança institucional e a conformidade às normas de proteção de dados no setor público e exige atenção à cultura organizacional de segurança (Silveira et al., 2023).

Por sua vez, a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA (Brasil, 2016) é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos, em conformidade com o disposto nos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – ePING. Criado em 2014, este padrão define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação no Poder Executivo Federal, “estabelecendo assim as condições de interação com os demais poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral” (Silva, 2024).

Ressalta-se que antes mesmo da formalização legal da mencionada Estratégia Nacional de Governo Digital no ano de 2021, o Brasil já via nascer, o programa Gov.br por meio do Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019 (Brasil, 2019a). Esta iniciativa criou um portal único no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal, por meio do qual informações institucionais, notícias e serviços públicos prestados pelo Governo federal são disponibilizados de maneira centralizada. Desde 2021, este portal disponibiliza uma ferramenta de assinatura eletrônica avançada, que pode ser utilizada pelos brasileiros para assinar documentos públicos e privados que não exigem uma chancela qualificada, facilitando muitos procedimentos de menor complexidade. Tal iniciativa representa um marco da transformação digital brasileira ao buscar a unificação, simplificação e interoperabilidade dos serviços públicos federais em meio eletrônico (Santos; Almeida, 2023).

Neste intuito de simplificação por meio de novas tecnologias digitais, o Brasil viu o surgimento do Pix em 2020, após quatro anos de desenvolvimento pelo Banco Central, se tornando um sucesso e exemplo mundial. “O Pix se

revela uma saída engenhosa encontrada pelo Banco Central do Brasil para promover a digitalização dos meios de pagamento no país" (Kosinski, 2021, p. 23).

Este meio de pagamento rapidamente caiu no gosto popular:

> A interatividade da sociedade com o meio de pagamento PIX tem sido uma força motriz na adoção generalizada deste sistema inovador. Sua facilidade de uso, inclusão financeira, versatilidade e disponibilidade contínua transformaram a maneira como as pessoas interagem com o dinheiro e realizam transações financeiras no Brasil, com implicações profundas para a economia e a vida cotidiana. Por fim, essa nova modalidade de pagamento online, no geral tem trago bons resultados e é nítido o seu o potencial de alavancar a competitividade e a eficiência do mercado, baixar o custo, aumentar a segurança e aprimorar a experiência dos clientes, o incentivo a eletronização do mercado de pagamentos de varejo, e a promoção da inclusão financeira (Bustamante, 2024, p.17).

Não obstante os exemplos de sucesso, a desburocratização digital vem sendo permeada de casos problemáticos. Enquanto este trabalho era escrito, dois casos gravíssimos vieram à tona, mais uma vez explicitando a atualidade e urgência da temática. São eles: o ataque ao Banco Central por meio de transferências Pix, em julho de 2025, e a fraude no INSS, divulgada em abril de 2025.

Na madrugada do dia 2 de julho deste ano, o sistema financeiro sofreu o maior ataque de sua história. Mais de quinhentos milhões de reais foram roubados em menos de três horas, por meio do sistema Pix. A título de comparação, até então, o maior assalto a banco do Brasil, e um dos maiores do mundo, havia sido ao Banco Central em Fortaleza, em 2005, quando bandidos levaram cerca de 164 milhões de reais (75 milhões de dólares na época) por meio de um túnel escavado abaixo dos cofres (Bartolo, 2025).

Por sua vez, em abril deste ano, a Polícia Federal deflagou a operação "Sem Desconto", expondo um esquema criminoso que operou, entre os anos 2019 e 2024, descontos não autorizados de cerca de 4 milhões de segurados do INSS, somando um prejuízo de mais de 6 bilhões de reais. A fraude poderia ter sido evitada pela exigência de um reconhecimento de firma em cartório para estas autorizações, o que passou a ser dispensado em anos recentes em um movimento de simplificação da burocracia federal, de maneira a se permitir que pudessem ser feitas de forma remota pelo sistema do governo (Kassama, 2025).

Estes episódios demonstram os riscos da desburocratização apressada, maximizada pelo calibre das movimentações financeiras alcançadas, e da permanente importância das serventias extrajudiciais.

2.2.2 Burocracia nos cartórios: análise do pensamento de Max Weber

Ainda que se tratem as inovações abordadas neste trabalho como formas de desburocratização, é importante mencionar que as atividades desempenhadas nos cartórios também são formas de burocracia. A burocracia, tal qual concebida por Max Weber (2019) não é algo ruim, mas sim uma forma de racionalizar a administração do Estado. O que torna a burocracia prejudicial são as suas disfunções, algo que políticas como as mencionadas aqui buscam corrigir. Utilizamos a expressão “desburocratização” por ser essa a forma usual pela qual essas políticas ficaram conhecidas.

A burocracia, para Max Weber, representa a forma mais racional e eficiente de organização administrativa nas sociedades modernas. Ela se estrutura com base em princípios como a hierarquia de cargos, a impessoalidade, a competência técnica e a obediência a normas previamente estabelecidas. Essa forma de dominação racional-legal surge como contraponto às formas tradicionais e carismáticas, constituindo o modelo ideal de administração orientada pela legalidade e pela previsibilidade das ações. A burocracia, nesse sentido, assegura estabilidade, continuidade e controle, eliminando arbitrariedades e garantindo que as decisões públicas sejam tomadas de maneira formalmente correta e justificada (Andrade, 2024).

Embora reconheça sua eficiência técnica, Weber também alerta para os riscos de um excesso de racionalização, que pode transformar a burocracia em uma estrutura rígida e desumanizada. O predomínio da racionalidade instrumental tende a reduzir os indivíduos a meros executores de funções, aprisionando-os em uma “gaiola de ferro” (*stahlhartes Gehäuse*) da disciplina organizacional. Essa tensão entre racionalidade e liberdade individual marca a ambivalência do pensamento weberiano sobre o tema: a burocracia é, simultaneamente, condição de eficiência e ameaça à autonomia humana, um

instrumento de progresso que pode converter-se em forma de dominação impessoal e impensada (Weber, 2019).

A partir da formulação de Max Weber, diversos autores passaram a refletir sobre as disfunções da burocracia, isto é, sobre os efeitos negativos que podem surgir de sua própria lógica racional. Robert K. Merton observou que a obediência rigorosa às regras tende a gerar um comportamento excessivamente formalista, em que os meios passam a ser tratados como fins em si mesmos. Esse fenômeno conduz à perda de flexibilidade e à incapacidade de adaptação a situações novas ou excepcionais. Para Merton, a burocracia, ao buscar eficiência e previsibilidade, acaba produzindo conformismo, rigidez e uma espécie de “personalidade burocrática” moldada pela submissão às normas e pela aversão ao risco (Cavalcante, 2024).

Michel Crozier (1964) analisa a burocracia a partir das relações de poder e comunicação dentro das organizações. Ele argumenta que o excesso de centralização decisória e o apego às regras formais criam zonas de incerteza que reforçam comportamentos estratégicos e hierarquias informais. Assim, a burocracia tende a gerar inércia organizacional, resistência à inovação e dificuldade de aprendizado coletivo. Ao contrário de Weber, que via a burocracia como instrumento de racionalidade, Crozier a interpreta como um sistema social autorreferente, que frequentemente bloqueia as mudanças que visam aperfeiçoá-la. Suas conclusões mostram que, em vez de eliminar as imperfeições humanas, as organizações burocráticas acabam reproduzindo-as sob novas formas, travestidas de legalidade e eficiência.

Após se apresentarem essas visões sobre o conceito de burocracia e sua aplicação os cartórios, no próximo tópico se aprofunda a investigação sobre as críticas aos cartórios extrajudiciais. No contexto das serventias extrajudiciais, essa análise é particularmente relevante. Os cartórios operam sob a lógica weberiana de impessoalidade e competência técnica para garantir a segurança jurídica (fé pública). Contudo, o desafio contemporâneo reside em mitigar as disfunções apontadas por Merton e Crozier, evitando que o rigor formal se transforme em obstáculo à eficiência. A modernização dos cartórios, portanto, não busca o fim da burocracia enquanto método de organização e controle, mas sim sua otimização tecnológica e procedimental para servir melhor ao cidadão.

É sob essa perspectiva de aprimoramento, e não de extinção do modelo burocrático, que se analisam a seguir as críticas e os desafios enfrentados pelo setor.

2.2.3 Críticas aos cartórios extrajudiciais

A ampliação de serviços públicos delegados às serventias extrajudiciais não é incólume de críticas. Alguns autores enxergam nessas iniciativas uma precarização do interesse público, diante do caráter privado da administração dos cartórios, uma vez que, apesar de exercerem uma função pública delegada, são explorados em base privada, o que poderia gerar uma perspectiva voltada ao lucro ou a interesses particulares em detrimento do interesse público. Isso comprometeria o princípio da isonomia e do acesso universal ao serviço, pois a lógica mercantil poderia levar a exclusões ou tratamento desigual. Além disso, a principal finalidade dos cartórios é garantir segurança jurídica e publicidade, aspectos essenciais para o funcionamento do Estado Democrático de Direito. Quando se afastam dessa função ao privilegiar interesses privados, a própria confiança social no serviço público é ameaçada. Ao privilegiar uma lógica excessivamente mercantil, tensiona-se a supremacia do interesse público e se criam zonas de captura econômica do poder público. De fato, a alta arrecadação observada em alguns cartórios brasileiros desperta críticas em setores da sociedade (Mali, 2023).

Por sua vez, a delegação de serviços públicos aos cartórios poderia provocar uma dispersão das responsabilidades entre o Judiciário e esses agentes delegados. Isso gera desafios no controle judicial dessas atividades, pois o Judiciário deve fiscalizar o cumprimento e evitar abusos, mas enfrenta limitações práticas e legais para tanto. Essa fragmentação poderia causar demora, insegurança e ineficiência no atendimento ao cidadão, afastando a prestação jurisdicional da sua usual centralidade e complicando o acesso rápido e efetivo à justiça. No campo da governança judicial, a descentralização de funções poderia causar fragmentação institucional e aumentar a complexidade decisória. Isso exige transparência na prestação jurisdicional, bem como novos mecanismos de supervisão e coordenação (Silva, 2023).

Poder-se-ia, ainda, alegar que a dispersão das funções dos poderes constituídos entre os cartórios geraria efeitos negativos no acesso aos mesmos, prolongando processos e tornando o caminho para a efetivação mais árduo. Crítica essa semelhante à observada na terceirização ou privatização de serviços públicos (Santos, 2023). A garantia do interesse público e da efetividade dos serviços torna-se, assim, um desafio constante nesse formato delegativo.

As críticas abordadas anteriormente se relacionam com os pensamentos sobre o a burocracia apresentados no tópico anterior. A seguir, analisa-se como, então, a desburocratização deve ser adequadamente implementada nos cartórios, considerando as perspectivas futuras da atividade.

2.3 DESBUROCRATIZAÇÃO E O FUTURO DA ATIVIDADE CARTORIAL

Os cartórios prestam um serviço relevante e estão presentes mesmo em locais onde o Estado quase não chega. Graças a esses estabelecimentos, um registro de nascimento pode ser lavrado em plena Amazônia de forma gratuita, em comunidades que muitas vezes não têm sequer posto de saúde (Mendes, 2021). No entanto, assim como em diversos outros serviços públicos, o surgimento de novas tecnologias cria uma pressão popular pela modernização, simplificação e diminuição de custos. Esse anseio é legítimo, mas precisa ser atendido de forma responsável para que não crie mais problemas do que soluções, como as fraudes citadas anteriormente neste trabalho.

Tecnologias revolucionárias imaginadas a pouco tempo já são uma realidade. Inteligência artificial, 5G e computação quântica estão moldando a sociedade como um todo. Algumas tecnologias têm influência direta sobre os cartórios, como videoconferências, *blockchain*, tokenização, *smart contracts* e assinaturas digitais. Mas a modernização não surge isenta de riscos, o que deve ser adequadamente balanceado com a segurança dos usuários (Pereira, 2023).

O sequestro de bancos de dados, por meio dos softwares criminosos *ransomware*, à exemplo do batizado de *WannaCry* em 2017, ameaçam constantemente o armazenamento digital de documentos. Isso nos acende um alerta: sempre que uma tecnologia surge, uma nova tecnologia deverá superá-la, o que também é válido para as tecnologias de segurança da informação. A própria *blockchain*, presente em criptomoedas e aclamada como o fim dos cartórios, já é ameaçada pela computação quântica, que, segundo alguns

teóricos, terá o potencial de quebrar sua criptografia dentro de alguns anos (Silva, 2022).

O advento da computação quântica possibilitará o surgimento da criptografia quântica, é verdade. Mas os bilhões de dólares circulando em criptomoedas da geração atual estão inflando uma bolha que estourará quando o primeiro software quântico hackear suas estruturas. Além disso, essas mesmas criptografias quânticas do futuro poderão um dia ser superadas por tecnologias computacionais ainda mais avançadas. Pensar o contrário é uma prepotência, pois o novo sempre vem (Belchior, 1976).

Hoje tecnologias como *Deep Fakes* impulsionadas por inteligência artificial ameaçando as próprias videoconferências do E-Notariado, sendo possível que aquele rosto sendo transmitido na plataforma não seja o de quem está realmente proferindo as palavras. E as perspectivas são cada vez mais alarmantes, uma vez que essa tecnologia está evoluindo em uma velocidade inimaginável até pouco tempo. Diante de tantas inovações, indaga-se: qual seria o papel dos cartórios no futuro? Para responder essa pergunta, deve-se primeiro olhar para o papel dos cartórios no presente. O que é feito, resumidamente, em um cartório? Ao regulamentar a questão pela Lei 8.935/94 (Brasil, 1994), o legislador diz o seguinte: Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Em termos mais simples, um cartório garante que uma pessoa, de maneira livre e informada, proferiu determinada vontade. Quando um cartório carimba uma assinatura, ele está garantindo que a pessoa que assinou é realmente quem ela diz ser. Caso essa informação seja falsa, o cartório responde pelo prejuízo daquele que foi lesado, como uma seguradora. Esse, aliás, é um dos principais motivos do Estado não querer essa responsabilidade para si e delegar este serviço público à um particular (Delarosa, 2016).

De fato, em países que não possuem um registro imobiliário, como os Estados Unidos, por exemplo, o controle dessas informações passa por seguradoras, que emitem uma apólice de seguro em cada transação imobiliária, de maneira a assegurar que o imóvel é realmente daquele que se diz proprietário. No Brasil, assim como na maior parte do mundo, essa função fica à cargo dos cartórios de registro de imóveis, por uma fração do cobrado pelas

seguradoras americanas (Paiva, 2016). Além disso, essa pulverização de informações entre diferentes instituições seguradoras, pode se tornar um problema em algumas situações.

. Por sua vez, o simples arquivamento de documentos e a emissão de certidões com o conteúdo dos mesmos já pode ser facilmente substituído pelas novas tecnologias. Mesmo com identificações biométricas e uma inteligência artificial que responda todas as perguntas do envolvidos, o risco de fraudes e hackers ainda persiste. Sempre que uma nova tecnologia de segurança surge, outras tecnologias são criadas para burlarem as novas barreiras (Silva, 2023). No fim, o contato presencial e o armazenamento físico de informações ainda se faz necessário. Essa é real função dos cartórios (Pinto, 2020).

> Os notários e registradores exercem uma função que vai além da mera análise documental e conferência de dados. O princípio da fé pública, que confere autenticidade e segurança aos negócios jurídicos, é fundamentalmente humano e exige a capacidade de avaliar nuances jurídicas, ponderar sobre casos concretos e tomar decisões que não podem ser delegadas a um algoritmo. Dessa forma, o futuro dos cartórios não está ameaçado pela IA, mas sim condicionado a uma adaptação inteligente. Ferramentas baseadas em inteligência artificial podem ser aliadas valiosas, agilizando processos e melhorando a qualidade dos serviços prestados, mas o papel humano continuará sendo indispensável. O desafio atual está no desenvolvimento de marcos regulatórios adequados, que permitam a incorporação da IA sem comprometer a segurança jurídica e a confiança da sociedade nos atos cartorários. O direito ainda está descobrindo como lidar com a revolução tecnológica, e cabe ao setor cartorário se posicionar ativamente nesse debate, garantindo que a inovação seja implementada de forma responsável e equilibrada. Em resumo, os cartórios não desaparecerão, mas precisarão evoluir. A inteligência artificial será uma ferramenta de apoio, e não um substituto para notários e registradores. O caminho não é a substituição da fé pública pela tecnologia, mas sim a integração harmoniosa entre tradição e inovação, garantindo que o futuro dos serviços registrais seja ainda mais eficiente, acessível e seguro para a sociedade (Pires, 2025, p. 1).

Como se procurou demonstrar nesta fundamentação teórica, desde suas raízes históricas, os serviços notariais e registrais tratam de atestar fatos ou declarações de vontade. Essa é uma tônica tanto nas mais antigas escrituras públicas, quanto nos modernos procedimentos de desjudicialização. O que se

propõe neste trabalho é que outros serviços públicos utilizem a estrutura cartorária visando a sua desburocratização, sempre que estiver presente essa característica: a necessidade de se atestar um fato ou declaração de vontade. De certo modo, levando em conta o que se disse até aqui, a utilização de um cartório seria teoricamente possível em toda situação em que o cidadão precise se dirigir pessoalmente a uma repartição pública.

3. METODOLOGIA

Teoria e método estão conectados. Ambos são necessários à consecução do objetivo da pesquisa. “A teoria pode gerar e dar forma ao método e o contrário também é verdadeiro. Ambos se nutrem” (Vergara, 2005, p. 10). Uma pesquisa pode confirmar ou refutar uma teoria, e seu método tem grande importância nesse processo, uma vez que é responsável por aproximar o pesquisador de seu objeto.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa pode ser caracterizada como aplicada, pois visa a resolução de um problema prático da administração pública por meio da proposição de um produto técnico-tecnológico. Quanto à natureza, enquadra-se como descritiva, uma vez que pretende caracterizar e analisar o fenômeno, mapeando normas, práticas e evidências associadas sem formular ou testar hipóteses. Em pesquisas descritivas, o foco recai sobre a observação, o registro e a análise de fatos e relações, com vistas a descrever características e padrões do objeto (Gil, 2019).

Em relação à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, pois analisa dados interpretativos de documentos legais, normativos e estatísticos, com foco na compreensão de significados, contextos e padrões. Foi adotado procedimento de campo, realizando-se entrevistas com profissionais selecionados para a avaliação do produto fruto da pesquisa e seu aperfeiçoamento. Ainda sobre o procedimento técnico, empregou-se método documental, utilizando-se de legislações, provimentos, decretos, dados do IBGE, entre outros documentos oficiais como fonte primária de informação, organizados em categorias analíticas e interpretados à luz do referencial teórico. Adota-se um enfoque qualitativo, adequado à compreensão de significados, contextos e racionalidades presentes em documentos legais e administrativos. Quando pertinente, utilizam-se técnicas descritivas para sistematizar padrões empíricos, preservando o escopo descritivo do estudo.

3.2 UNIDADE DE ANÁLISE E SUJEITOS DA PESQUISA

A unidade de análise desta pesquisa é a legislação e os atos normativos que regulamentam a delegação de serviços públicos aos cartórios extrajudiciais no Brasil. Em termos práticos, a análise incide sobre o conteúdo normativo que embasa a desjudicialização de determinadas atividades públicas e sua possível replicação para outros serviços. Os pontos em comum entre os serviços atualmente delegados serão identificados como base para criação dos critérios de seleção de novos serviços delegáveis. “Documentos jurídicos constituem uma fonte rica de informes do ponto de vista sociológico, mostrando como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais” (Lakatos, 2017, p. 196).

Para a etapa de validação e aprimoramento do Produto Técnico-Tecnológico, os sujeitos da pesquisa foram selecionados por meio de amostragem intencional, buscando-se profissionais com qualificação técnica e vivência prática nas áreas de interface do estudo. O grupo de participantes foi composto de maneira multidisciplinar para garantir diferentes perspectivas sobre a viabilidade do Guia proposto:

- Dois Tabeliães e Registradores: Selecionados para oferecer a visão operacional interna das serventias, validando se os critérios propostos são exequíveis na rotina cartorária.
- Um Advogado e Professor: Escolhido pela dupla expertise, contribuindo tanto com a análise da segurança jurídica do instrumento quanto com a didática necessária para um guia orientativo.
- Um Professor com experiência em Ensino à Distância (EAD): Incluído para avaliar a clareza, a acessibilidade da linguagem e a estrutura pedagógica do produto, aspectos essenciais para que o Guia seja compreendido por gestores públicos de diferentes formações.
- Um Servidor do Poder Judiciário e ex-chefe de Ciretran: Selecionado estrategicamente por possuir a visão do "delegante" (Estado) e experiência prática com serviços de trânsito, uma das áreas de maior expansão atual na desburocratização extrajudicial.

Essa composição heterogênea permitiu que o produto fosse submetido ao escrutínio sob as óticas da legalidade, da operacionalidade, da clareza comunicativa e da gestão pública.

.

3.3 COLETA DE DADOS

No tocante a avaliação do produto técnico-tecnológico pelos participantes selecionados, a coleta de dados se deu por meio de entrevistas individuais após a apreciação do guia por cada participante. Os participantes foram arguidos individualmente por meio de videochamadas, assegurados do sigilo de suas identidades na publicação da pesquisa. As entrevistas ocorreram em novembro de 2025 e tiveram duração média de 30 minutos cada. Durante as sessões, os entrevistados foram questionados sobre a clareza e acessibilidade da linguagem empregada no guia, sobre a adequação dos critérios utilizados, bem como sobre a viabilidade e a realidade prática da ferramenta. Ao final, também foram solicitadas críticas livres e sugestões de aprimoramento.

A respeito das políticas já implementadas para a de delegações de serviços públicos aos cartórios, os dados foram coletados de fontes primárias e secundárias, prioritariamente documentais. “A pesquisa documental apresenta uma série de vantagens. Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados” (Gil, 2002, p. 46). A pesquisa documental é entendida o procedimento que toma documentos como fonte empírica principal: leis, decretos, provimentos, relatórios técnicos, bases estatísticas, ofícios, atas, pareceres, imagens e demais registros produzidos por instituições. Objetiva descrever e interpretar o fenômeno a partir do conteúdo neles inscrito. Distingue-se da pesquisa bibliográfica porque, em geral, trabalha com materiais que ainda não receberam tratamento analítico no contexto do problema investigado, exigindo crítica de autenticidade, credibilidade e contexto de produção dos documentos (Cellard, 2008).

As fontes incluem: legislação nacional (Leis, Decretos, Provimentos do CNJ); dados estatísticos do IBGE; informações extraídas de portais oficiais do governo federal; e documentos institucionais de entidades como a Associação dos Notários e Registradores do Brasil e Colégio Notarial do Brasil, que representam os interesses dos titulares de cartórios no Brasil.

A coleta envolveu também o levantamento de indicadores sobre a atuação dos cartórios e sua capilaridade nacional, bem como cruzamento de dados sobre renda e acesso ao divórcio extrajudicial.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

A análise foi qualitativa, documental e descritiva. Inicialmente, os dados legislativos foram examinados em busca de padrões normativos que permitiram a delegação de serviços aos cartórios. Para tanto, utilizou-se o método comparativo, confrontando os requisitos legais de atos como divórcios, inventários e usucapião extrajudicial para isolar as características operacionais e jurídicas que se repetem em todos estes procedimentos. Essa análise visa identificar correlações e propor critérios normativos e práticos para a delegação de novos serviços. Os resultados servem como base para o desenvolvimento do Produto Técnico-Tecnológico (PTT).

Na pesquisa documental, a análise de dados exige primeiro uma etapa de organização e crítica dos documentos coletados. Isso envolve a verificação da autenticidade e da credibilidade das fontes (se foram emitidas por órgãos oficiais, se estão vigentes, se houve alterações ou revogações), bem como a identificação do contexto de produção do material. Após essa crítica externa e interna, procede-se à classificação do conteúdo em categorias temáticas, que podem ser definidas a priori (derivadas da teoria) ou emergir do próprio material durante a leitura sistemática. Esse processo permite não apenas sistematizar o conteúdo, mas também evidenciar padrões, lacunas ou contradições na documentação (Minayo, 2023).

Utilizou o procedimento da análise histórica, focando na evolução dos documentos no desenvolver do tempo. Os documentos foram coletados nos repositórios oficiais. O período fixado teve como início o ano de 2007, em que se inaugurou a desjudicialização no âmbito dos cartórios (Lei nº 11.441/2007), até os dias atuais. O critério de seleção das fontes se deu pelo grau de relevância nacional para o tema. Os dados foram categorizados por serviço delegado.

Em relação às entrevistas sobre o Produto Técnico-Tecnológico, os dados foram submetidos à técnica de Análise de Conteúdo. O procedimento consistiu na exploração do material coletado nas entrevistas. As respostas foram codificadas e agrupadas em categorias temáticas (clareza, viabilidade operacional e sugestões de melhoria). Por fim, realizou-se o tratamento dos resultados e a interpretação das percepções dos participantes, confrontando-as com os objetivos da proposta.

3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A principal limitação metodológica enfrentada foi de natureza legal e documental: o princípio da legalidade na administração pública limita o alcance prático da proposta, uma vez que a delegação de serviços depende de permissivo legal ou normativo formal, o que restringe a aplicabilidade imediata do produto desenvolvido.

Outra limitação está relacionada ao fato de que a pesquisa se concentrou no ordenamento jurídico e institucional brasileiro, não realizando análise comparada com outros sistemas jurídicos que também adotam o modelo de delegação a cartórios.

3.6 QUADRO EXPLICATIVO DA METODOLOGIA

Para melhor visualização da metodologia, apresenta-se o seguinte quadro contendo o procedimento e instrumento de coleta de dados para cada objetivo específico:

Quadro 1 - Apresentação da Metodologia.

Objetivo	**Procedimento**	**Coleta**
Analisar as contribuições dos cartórios extrajudiciais para a desburocratização de serviços públicos.	Documental Pesquisa de Campo	Legislação Estatísticas oficiais Entrevistas
Descrever os modelos de desburocratização que já estão em operação por meio dos cartórios extrajudiciais;	Documental	Legislação
Analisar os resultados já obtidos nos modelos em funcionamento	Documental	Legislação Estatísticas oficiais
Encontrar traços semelhantes entre os	Documental	Legislação

modelos em funcionamento		
Formular um guia para viabilizar a implementação de outros serviços junto aos cartórios.	Documental Pesquisa de Campo	Legislação Entrevistas

Fonte: própria.

4. ANÁLISE SITUACIONAL

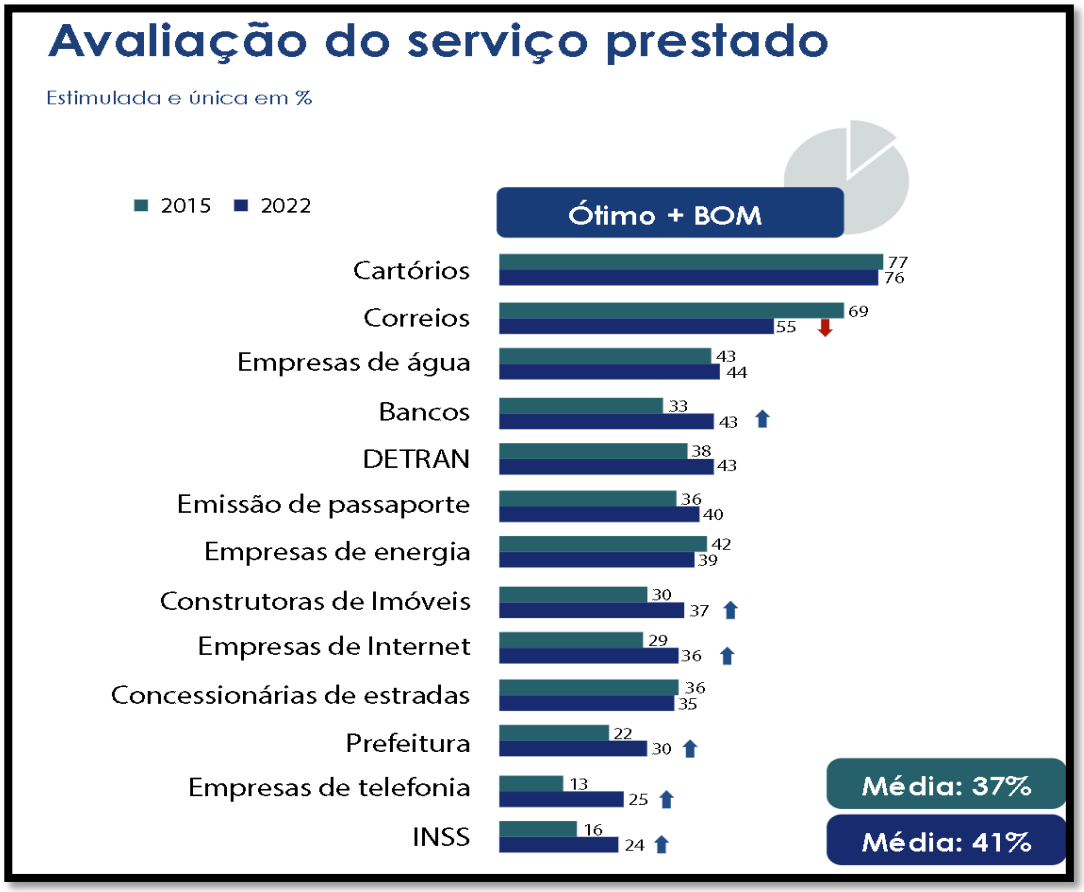
4.1 SITUAÇÃO ATUAL DA DESBUROCRATIZAÇÃO NOS CARTÓRIOS BRASILEIROS

Como visto anteriormente, a Lei nº 11.441 de 2007 inaugurou a chamada desburocratização, ou desjudicialização, por meio dos cartórios ao possibilitar que inventários, partilhas e divórcios fossem realizados nessas instituições (Brasil, 2007). A par disso, ainda no âmbito dos serviços públicos notariais e registrais, desempenhados de forma descentralizada e privatizada pelas serventias extrajudiciais, popularmente conhecidas como cartórios, também foram empreendidas uma série de iniciativas de digitalização e simplificação de processos. Nesse sentido, “o sistema notarial e de registros no Brasil passou por um marco digital, com o fortalecimento de plataformas eletrônicas que permitem a prática de atos à distância e reduzem a burocracia” (CNJ, 2023).

O Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), foi criado pela Lei n. 14.832/2022 (Brasil, 2022), e regulamentado pelo Provimento n. 139/23 do CNJ (Conselho Nacional de Justiça, 2023), tendo como objetivo integrar tecnologicamente os cartórios do Brasil. Esta ferramenta agrega outras plataformas que já haviam sido implementadas em anos anteriores, como a Central de Informações do Registro Civil das Pessoas Naturais - CRC (para casamentos, nascimentos e óbitos) e o SREI (Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis). Do mesmo modo, a plataforma digital E-Notariado permitiu que escrituras públicas sejam lavradas pela internet, o que se intensificou na pandemia de COVID-19. Nesse contexto, a pandemia do SARS-CoV-2 “trouxe mudanças e adaptações à atividade notarial e registral brasileira, impondo que serviços essenciais fossem mantidos por meios remotos, com destaque para normativas que garantissem continuidade normativa” (Ferreira Filho; Oliveira, 2024, p. 28).

Exemplos de desburocratização como a empreendida pela Lei nº 11.441 têm apresentados resultados positivos. A Figura 1 apresenta o nível de satisfação dos usuários dos cartórios em comparação com outros órgãos e instituições públicas e privadas que também prestam serviços públicos.

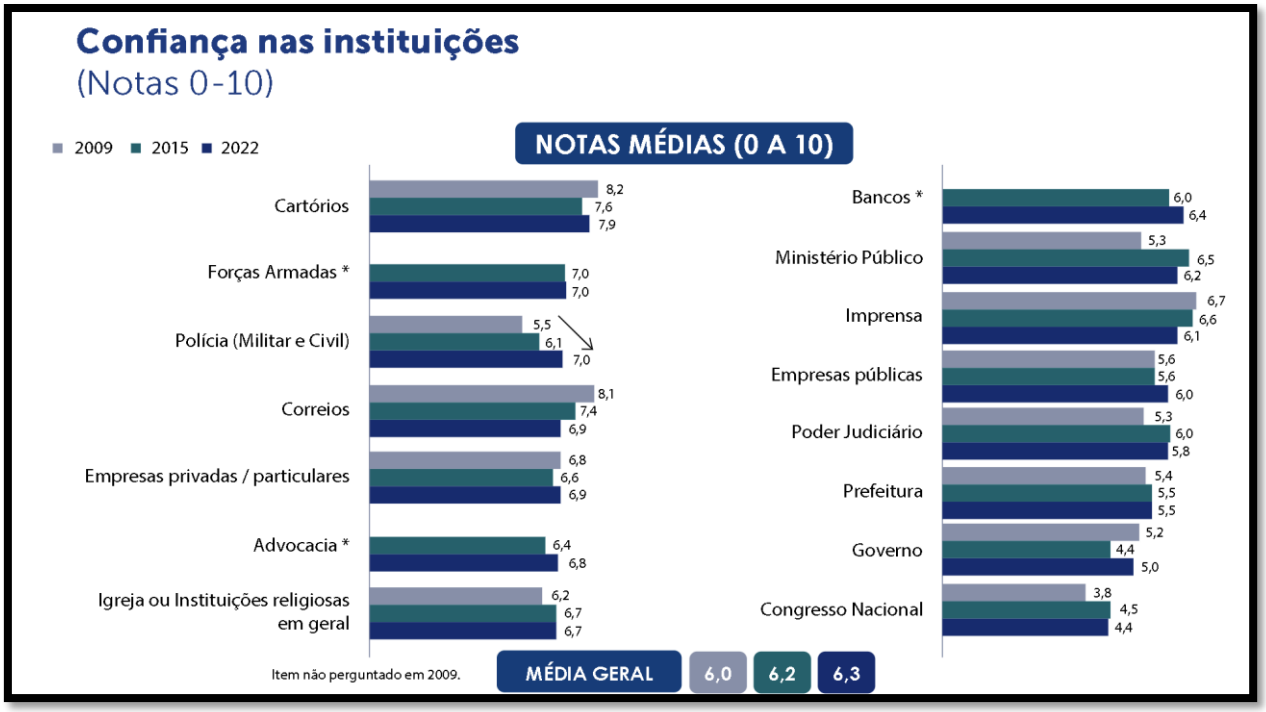
Figura 1 – Pesquisa de Satisfação dos serviços públicos ofertados pelos cartórios no Brasil nos anos 2022 e 2015



Fonte: Datafolha, 2022.

Observa-se a partir da Figura 1 que dentre todas as instituições comparadas, a dos cartórios é a que apresenta a experiência mais satisfatória. Por sua vez, a pesquisa também apontou o nível de confiança da população nos cartórios (Figura 2), quando comparados a outros órgãos ou instituições.

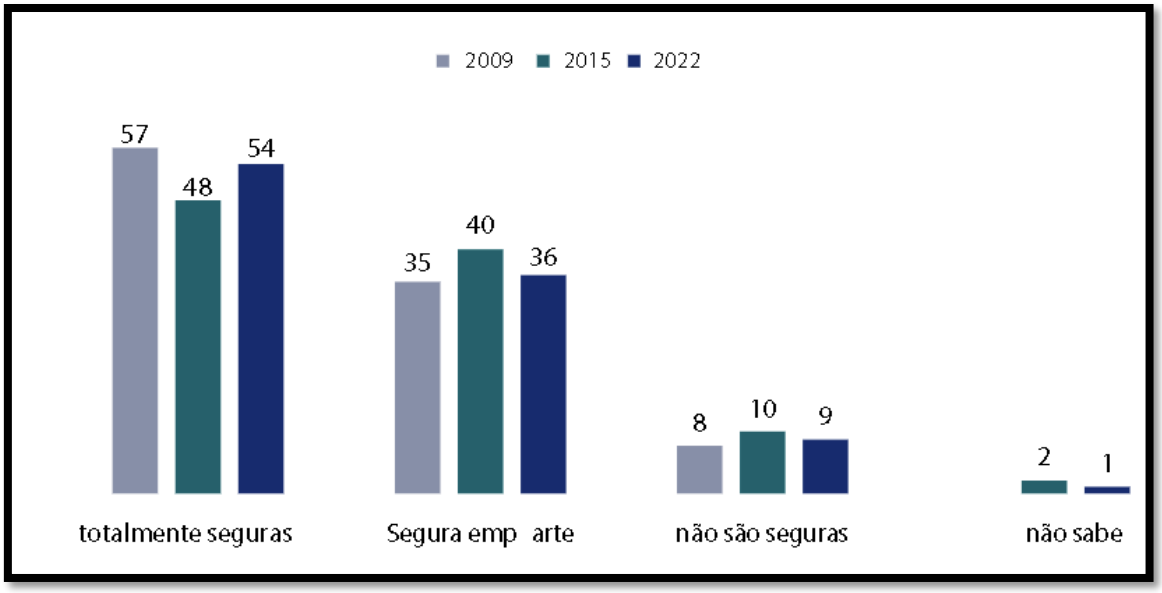
Figura 2 – Pesquisa de confiança nos serviços públicos ofertados pelos cartórios no Brasil nos anos 2022, 2015 e 2009



Fonte: Datafolha, 2022.

Observa-se pela Figura 2 que os cartórios apresentam uma média geral melhor que muitos órgãos públicos. Quando perguntados sobre as qualidades dos cartórios, mais da metade dos entrevistados apontou que percebe nestas instituições: seriedade (63%), honestidade (62%), competência (56%) e segurança (52%). Além disso, 69% dos brasileiros são contra a migração das atividades das serventias para a prefeitura ou demais órgãos públicos; 71% afirmaram que são contra a transferência dos serviços para empresas privadas. A pesquisa ainda aponta que os documentos e transações realizadas em cartórios são totalmente seguros para cinco em cada dez entrevistados, o que representa 54% dos usuários, como demonstra a Figura 3.

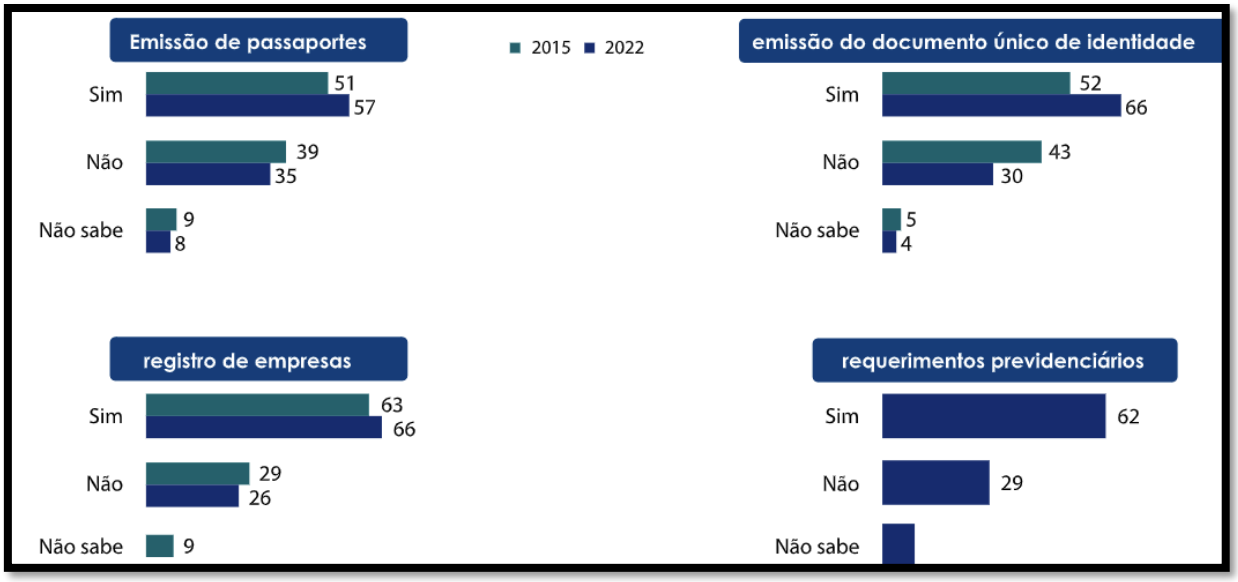
Figura 3 – Percepção de segurança nos serviços prestados pelos cartórios nos anos 2022, 2015 e 2009



Fonte: Datafolha, 2022.

Todos estes dados demonstram as vantagens de cada vez mais serviços públicos serem delegados aos cartórios extrajudiciais. Neste sentido, a pesquisa do Datafolha também investigou qual seria a opinião da população caso outros serviços públicos fossem delegados aos cartórios. Os entrevistados responderam à seguinte pergunta: “caso esse serviço fosse oferecido pelos cartórios, o cidadão seria melhor atendido?” O resultado é apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Avaliação de possíveis serviços a serem ofertados pelos cartórios brasileiros nos anos 2022 e 2015



Fonte: Datafolha, 2022.

Além disso, a grande capilaridade dos cartórios, presentes nos mais remotos povoados brasileiros, permite ao cidadão acessar o serviço perto de sua casa. Nos termos da Lei nº 6.015 de 1973, todo município deve ter ao menos uma unidade de Registro Civil instalada para a execução dos atos de nascimentos, casamentos e óbitos. Atualmente, existem 12.512 cartórios espalhados pelos 5.568 municípios brasileiros (Anoreg, 2022). A título de comparação, em 2012 o Brasil possuía 2.682 comarcas (Aquino, 2012). Desse modo, nem sempre um fórum estará próximo do cidadão, mas um cartório provavelmente estará (Bernat, 2021).

A faixa de renda de cada parcela da população afeta seu acesso aos serviços públicos (SILVA, 2024). Educação, transporte e lazer, por exemplo, são impactados pela proximidade das comunidades à áreas melhor servidas de equipamentos públicos, prejudicando aqueles que vivem em periferias e com menos recursos econômicos. Do mesmo modo, verifica-se desigualdade de acesso à justiça pela população de acordo com sua faixa de renda (Andrade, 2024).

Essa desigualdade se reflete no próprio desconhecimento dos seus direitos, como pela dificuldade de arcar com os custos de um processo judicial e a contratação de um advogado, uma vez que a Defensoria Pública não está implementada suficientemente em todo o território brasileiro (Munhoz, 2024).

Mesmo para aqueles que possuem meios de subsistência, esses valores podem desencorajar a busca pela justiça.

4.2 AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS OFERECIDOS PELAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Como visto, os cartórios estão presentes na maioria dos municípios e distritos brasileiros, desenvolvendo serviços relevantes junto à população. Estes serviços poderiam ser ampliados, espelhando-se nos casos que já vêm dando certo, a exemplo do demonstrado no tópico anterior.

Para ajudar a administração pública a identificar e operacionalizar a delegação de novos serviços às serventias extrajudiciais, buscou-se elaborar um guia metodológico com o objetivo de nortear gestores e formuladores de políticas públicas. Tomou-se como paradigma o funcionamento das parcerias que já estão em curso, como aquelas advindas do poder judiciário, como divórcios, inventários, execuções e usucapiões.

A pesquisa identificou os seguintes traços comuns entre os serviços ofertados pelos cartórios (novos e tradicionais): exigem uma manifestação do usuário, uma vez que não podem ser praticados de ofício pelos cartórios; necessitam de um ambiente controlado (presencial ou telepresencial), o que se evidencia pela necessidade de identificação do usuário, como consequência do item anterior, ainda que prevista a modalidade telemática; exigem a identificação e responsabilização do profissional envolvido; se beneficiam com a concorrência na oferta, o que se evidencia em pesquisas sobre a eficiência nos cartórios colacionadas na fundamentação teórica; se beneficiam com uma rede maior de prestadores; exigem a identificação inequívoca do usuário; envolvem a análise de documentos; podem ser desempenhados por um profissional com formação jurídica; e exigem a orientação de um profissional habilitado.

Com base nesses traços comuns, buscou-se elaborar, provisoriamente, a primeira parte do Guia, destinada a identificar novos serviços que poderiam ser delegados aos cartórios com base nesses pontos de semelhança.

Posteriormente, analisou-se aspectos práticos destas parcerias em curso, especialmente com relação ao seu funcionamento, financiamento, normatização e agentes envolvidos, evidenciados nas legislações que regem as delegações

de serviços públicos aos cartórios que já estão em vigor (inventários, divórcios, entre outras). Essa análise foi utilizada para elaborar, provisoriamente, a segunda parte do Guia, destinada a auxiliar os formuladores de políticas públicas a desenharem possíveis novas parcerias.

Com a conclusão da primeira versão provisória do Guia Metodológico Para a Delegação de Serviços Públicos às Serventias Extrajudiciais, selecionamos, com base nos critérios mencionados na metodologia, alguns profissionais para teste a avaliação do Guia.

A validação do produto contou com a participação de cinco profissionais selecionados intencionalmente por sua *expertise* técnica e vivência prática nas áreas correlatas, conforme critérios metodológicos preestabelecidos. Para fins de organização da análise e preservação de identidade, os participantes foram codificados da seguinte maneira:

- Entrevistado 1 (E1) e Entrevistado 2 (E2): Tabeliães de notas e registradores, selecionados para validar a viabilidade operacional.
- Entrevistado 3 (E3): Advogado e professor, selecionado para avaliar a segurança jurídica.
- Entrevistado 4 (E4): Professor com experiência em ensino à distância, selecionado para analisar a didática do material.
- Entrevistado 5 (E5): Servidor do Judiciário e ex-chefe de Ciretran, selecionado para oferecer a visão do poder público delegante.

Os participantes foram questionados sobre a clareza e acessibilidade do Guia; sobre os critérios de viabilidade utilizados; sobre sua aplicabilidade; sobre sua adequação à realidade prática; e sobre o impacto que o Guia traria à administração pública. Todos os participantes externaram opiniões positivas durante as entrevistas, enxergando com entusiasmo a iniciativa.

Contudo, nas falas dos tabeliães (E1 e E2), ficou evidente a preocupação quanto ao financiamento e à sustentabilidade econômica de eventuais novas parcerias, especialmente para cartórios de menor porte. Segundo eles, é comum que os cartórios sejam sobrecarregados com exigências sem uma contraprestação financeira. Isso se torna preocupante especialmente nas pequenas serventias, nas quais a realidade de recursos dos grandes cartórios das capitais não se repete. Muitas vezes esses pequenos cartórios de pequenos centros têm dificuldade em atender todas essas obrigações. Diante desses

apontamentos, o Guia enfatiza o aspecto voluntário e remunerado dessas parcerias.

A esse respeito, o Entrevistado 1 (E1) destacou: “Talvez uma análise dos custos totais da operação. Por exemplo, ao final, a descentralização do serviço encareceria ou não ao usuário? E os cartórios de menor porte teria interesse em prestar o serviço? Ou seria um custo que a taxa não traria o retorno adequado?”

De fato, muitos cartórios não faturam o suficiente para se sustentarem e dependem de uma complementação de renda paga por um fundo alimentado pelos outros cartórios (Santana, 2021). Diante do caráter privado da administração das serventias, qualquer delegação de um novo serviço deve ser avaliada em sua viabilidade financeira.

Corroborando a importância da análise econômica, o Entrevistado 3 (E3) ponderou: “A proposta é interessante para abranger os serviços públicos prestados singularmente aos indivíduos (*ut singuli*). Assim sendo, reduz carga tributária coletiva quando o serviço é pago diretamente pelo cidadão interessado (ou financiado pelo Estado em casos específicos).”

Os entrevistados também mencionaram que essas delegações de serviços públicos, até então desempenhados por outros profissionais, poderia criar atrito e resistência por parte de agentes que se sentissem prejudicados. Por isso, o Guia também se preocupou em conciliar esses interesses.

Sobre a pertinência das parcerias entre os cartórios e a administração pública, o Entrevistado 5 (E5) pontuou: “diversos serviços exigem moralidade pública para serem prestados e cartórios entregariam isso com a flexibilidade que a iniciativa privada pode entregar. Ademais, serviços que exigem fé pública, mas não dependam de uma burocracia Weberiana.” Essa resposta corrobora a fundamentação teórica e os resultados obtidos durante a pesquisa.

O produto técnico-tecnológico levou em consideração essas respostas e foi pensado como um guia metodológico para auxiliar novas delegações de serviços públicos as serventias. A ferramenta procura antever as etapas pelas quais um empreendedor de políticas públicas poderia passar ao tentar viabilizar este tipo de delegação. O resultado é apresentado no próximo capítulo.

5. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

Após todo o exposto, este trabalho deu origem a um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) na modalidade de Guia Metodológico. Esta ferramenta foi elaborada para auxiliar na identificação de novos serviços passíveis de delegação aos cartórios, sistematizando a observação de traços comuns aos modelos já existentes. O Guia é pensado como um instrumento prático de gestão para contribuir com o contínuo processo de evolução e simplificação dos serviços notariais e registrais brasileiros. O PTT fruto desta pesquisa, propõe uma ferramenta para auxiliar formadores de políticas públicas à identificar e operacionalizar a possível delegação de um serviço público a uma serventia extrajudicial.

O instrumento é dividido em duas partes. Na primeira parte, chamada de validação, apresenta-se um checklist para avaliar se determinado serviço público poderia, hipoteticamente, ser prestado por um cartório (quanto mais itens positivos, maior a probabilidade de sucesso). Na segunda parte, chamada de efetivação, apresenta-se um questionário no formato de plano de ação para que essa parceria tome contornos concretos. Apresentamos a proposta inicial abaixo, junto das justificativas para cada elemento e instruções de uso.

Validação e Efetivação de Delegação de Serviços Públicos aos Cartórios

Este guia foi elaborado para auxiliar gestores na tomada de decisão sobre a delegação de serviços. Abaixo de cada critério, apresenta-se a justificativa teórica de sua inclusão e a orientação prática para seu preenchimento.

Validação

Nesta etapa, avalia-se a compatibilidade do serviço com a natureza da atividade notarial e registral.

1. Esse serviço público (ou privado) exige uma manifestação do usuário?

- **Justificativa:** A atividade notarial rege-se pelo princípio da instância (rogatória), ou seja, o tabelião ou registrador atua mediante provocação da parte interessada, raramente agindo de ofício.

- **Orientação:** Marque "Sim" se o serviço depende de um requerimento voluntário do cidadão. Marque "Não" se for uma ação fiscalizatória ou impositiva do Estado sem solicitação prévia.

2. Exige um ambiente controlado presencial ou telepresencial?

- **Justificativa:** A fé pública exige a garantia de que a vontade está sendo manifestada livre de coação. O ambiente do cartório (físico ou via E-Notariado) oferece essa "solenidade" e segurança.
- **Orientação:** Marque "Sim" se o ato requer formalidade e verificação de capacidade civil em tempo real.

3. Exige a orientação ou as informações de um profissional habilitado?

- **Justificativa:** Uma das funções primordiais do notário é a assessoria jurídica prévia, prevenindo litígios futuros ao esclarecer as consequências do ato.
- **Orientação:** Marque "Sim" se o cidadão comum necessita de explicação técnica ou jurídica para realizar o serviço adequadamente.

4. Pode ser desempenhado por um profissional com formação jurídica?

- **Justificativa:** O titular da serventia é um profissional do Direito, dotado de fé pública. Serviços meramente mecânicos ou de outras áreas técnicas (ex: perícia médica) fogem à sua competência nuclear.
- **Orientação:** Marque "Sim" se a análise ou execução do serviço envolve interpretação de normas, leis ou contratos.

5. Envolve a análise de documentos?

- **Justificativa:** A qualificação registral e notarial baseia-se na verificação da legalidade e autenticidade de documentos. É o *core business* da atividade cartorária.
- **Orientação:** Marque "Sim" se o serviço requer a conferência de certidões, identidades, contratos ou outros títulos.

6. Exige a identificação inequívoca do usuário?

- **Justificativa:** A segurança jurídica depende da certeza da autoria. Os cartórios são especialistas na identificação civil e biométrica das partes.
- **Orientação:** Marque "Sim" se o risco de fraude de identidade (falsidade ideológica) for uma preocupação relevante para o serviço.

7. Esse serviço poderia se beneficiar de uma rede maior de prestadores?

- **Justificativa:** A capilaridade é um dos maiores trunfos do sistema, com cartórios presentes em todos os municípios e distritos, muitas vezes onde não há outros órgãos públicos.
- **Orientação:** Marque "Sim" se o serviço hoje é centralizado e o cidadão precisa deslocar-se grandes distâncias para acessá-lo.

8. Esse serviço poderia ser mais bem desempenhado se houvesse concorrência?

- **Justificativa:** A gestão privada das serventias estimula a concorrência e o investimento em tecnologia e atendimento para atrair o usuário, diferentemente da repartição pública tradicional.
- **Orientação:** Marque "Sim" se a qualidade do atendimento se beneficiaria de múltiplos pontos de atendimento competindo pelo usuário.

9. Exige a identificação e responsabilização do profissional envolvido?

- **Justificativa:** O delegatário responde civil e criminalmente por seus atos em caso de erro ou dolo.
- **Orientação:** Marque "Sim" se é importante para o Estado ter um agente responsabilizável individualmente pela prática do ato.

Efetivação

Nesta etapa, desenha-se o plano de ação para viabilizar a delegação do serviço validado.

1. Como, resumidamente, este serviço poderia ser prestado por um cartório?

- **Justificativa:** Definir o escopo operacional é o primeiro passo para visualizar a delegação.
- **Orientação:** Descreva o fluxo básico: o cidadão chega, apresenta X, o cartório confere Y e entrega Z.

2. Qual (quais) instituição é atualmente responsável por este serviço?

- **Justificativa:** Identificar a competência atual é essencial para saber quem deve "ceder" ou "compartilhar" a atribuição.
- **Orientação:** Indique o órgão (ex: Detran, Receita Federal, INSS, Poder Judiciário).

3. Como este serviço é financiado?

- **Justificativa:** Entender a fonte de receita atual ajuda a propor o modelo de sustentabilidade da delegação.
- **Orientação:** É gratuito? Há taxas? Quem recolhe?

4. Qual legislação rege este serviço?

- **Justificativa:** O princípio da legalidade estrita rege a administração pública; alterações dependem de conhecer a base normativa atual.
- **Orientação:** Cite as leis, decretos ou portarias principais.

5. A legislação atual permite que este serviço seja prestado por um cartório?

- **Justificativa:** Verifica a necessidade de alteração legislativa (Lei) ou apenas regulamentar (Provimento/Decreto).
- **Orientação:** Há vedação expressa? Há brechas para convênios?

6. Caso fosse prestado por um cartório, como esse serviço poderia ser remunerado? Emolumentos pagos pelo usuário ou ressarcimento efetuado pelo Estado?

- **Justificativa:** A viabilidade econômica é vital, especialmente para cartórios de pequeno porte. O modelo deve cobrir custos e gerar receita.
- **Orientação:** Defina se o custo será repassado ao cidadão (modelo usuário-pagador) ou se o órgão público pagará ao cartório por ato praticado.

7. Caso fosse desempenhado por um cartório, exigiria um curso de formação para o profissional responsável? Como esse curso poderia ser realizado?

- **Justificativa:** Novos serviços podem exigir competências técnicas específicas fora do Direito.
- **Orientação:** Avalie a necessidade de capacitação prévia e se as associações de classe (Anoreg, Colégio Notarial) poderiam ofertá-la.

8. Em qual, ou quais, níveis de governo (municipal, estadual ou federal) essa parceria deveria ser discutida e aprovada?

- **Justificativa:** Respeito ao pacto federativo e às competências constitucionais.
- **Orientação:** O serviço é de competência da União, Estado ou Município?

9. Qual seria o instrumento normativo adequado para a realização dessa parceria?

- **Justificativa:** A segurança jurídica da delegação depende da hierarquia das normas.
- **Orientação:** Sugira: Lei Federal, Lei Estadual, Provimento do CNJ, Decreto ou Convênio Administrativo.

10. Redija um projeto normativo hipotético para essa parceria.

- **Justificativa:** Materializar a ideia em texto legal facilita a visualização por legisladores e decisores.
- **Orientação:** Esboce uma minuta simples da lei ou provimento autorizador.

11. Quem são as pessoas ou instituições possivelmente interessadas nessa parceria e por quê?

- **Justificativa:** Mapeamento de *stakeholders* para criar alianças estratégicas.
- **Orientação:** Quem ganha com isso? (Ex: População, Advogados, Governo querendo reduzir custos).

12. Quem são as pessoas ou instituições possivelmente contrárias à essa parceria e por quê?

- **Justificativa:** Antecipar resistências corporativas ou políticas é crucial para o sucesso do projeto.
- **Orientação:** Quem perde poder, receita ou reserva de mercado? (Ex: Sindicatos de servidores, Despachantes, Órgãos corporativos).

13. Como conciliar interesses conflitantes?

- **Justificativa:** A política pública exige negociação e mitigação de perdas para ser aprovada.
- **Orientação:** Proponha soluções de compromisso (ex: delegação não exclusiva, manutenção de taxas para o órgão original).

14. A quais autoridades este projeto poderia ser enviado para apreciação?

- **Justificativa:** Direcionar o projeto a quem tem a competência ou a iniciativa de lei.
- **Orientação:** Indique cargos específicos (ex: Corregedor Geral de Justiça, Deputado Estadual, Presidente do Tribunal).

A aplicação deste roteiro metodológico não se encerra no preenchimento de requisitos, mas constitui um exercício analítico fundamental para a

modernização estatal. Ao sistematizar critérios de segurança jurídica e viabilidade operacional, a ferramenta transcende a mera formalidade, posicionando a desjudicialização e a desburocratização como políticas públicas estratégicas de acesso à cidadania e eficiência administrativa. O uso consciente deste Guia permite que a capilaridade e a competência técnica das serventias extrajudiciais sejam plenamente aproveitadas, transformando possibilidades legislativas abstratas em soluções práticas que desafogam o Estado e, primordialmente, simplificam a vida do cidadão.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar de que forma os cartórios extrajudiciais podem contribuir para a desjudicialização e a simplificação dos serviços públicos no Brasil, inserindo-se no debate contemporâneo sobre inovação administrativa, eficiência estatal e aprimoramento das políticas públicas. Ao longo da pesquisa, verificou-se que a delegação de determinados serviços públicos às serventias extrajudiciais constitui um mecanismo legítimo e eficaz de modernização da administração pública, especialmente em um contexto marcado pela sobrecarga do Poder Judiciário, pela expansão das demandas sociais e pela necessidade crescente de respostas estatais céleres, seguras e economicamente viáveis.

A fundamentação teórica apresentada demonstrou que a atividade notarial e registral possui raízes históricas profundas, desempenhando há séculos a função de conferir segurança jurídica, publicidade e autenticidade aos atos praticados pelos cidadãos. Essas características (fé pública, capilaridade territorial, eficiência operacional e estrutura administrativa privada) qualificam os cartórios como espaços apropriados para o desempenho de determinadas funções públicas, desde que observados os limites legais e os princípios constitucionais que regem a gestão pública.

A análise situacional evidenciou que a delegação de serviços aos cartórios vem produzindo resultados concretos: maior satisfação dos usuários, maior confiança social, redução de litígios, economia administrativa e celeridade processual. Exemplos como os divórcios e inventários extrajudiciais, a usucapião administrativa, a transferência de veículos, as provas de vida e os recentes avanços normativos demonstram que a desjudicialização é uma política pública em expansão, sustentada por indicadores positivos e pela demanda social por serviços simplificados e acessíveis.

Ao mesmo tempo, a pesquisa identificou limites e riscos importantes. A simplificação apressada, a ausência de controles adequados, a fragilização de mecanismos de segurança e a transferência de competências sem preparo institucional podem gerar fraudes, insegurança e prejuízos. Por isso, o trabalho enfatiza a importância da desburocratização responsável, equilibrando inovação e segurança, tecnologia e controle, eficiência e integridade administrativa.

A partir da análise documental e normativa, foi possível identificar padrões comuns entre os serviços já delegados aos cartórios. Restou comprovado que os serviços de sucesso já delegados compartilham características essenciais, quais sejam: a natureza rogatória (dependem de manifestação de vontade do usuário), a exigência de um ambiente controlado para identificação inequívoca das partes e a necessidade de assessoramento por profissional juridicamente qualificado. A identificação desses padrões comuns não apenas confirmou a hipótese de que há uma lógica subjacente à desjudicialização, mas também permitiu a formulação de critérios objetivos para identificar novos serviços públicos passíveis de delegação.

A pesquisa conseguiu atender os objetivos propostos. No que tange ao objetivo geral de analisar as contribuições dos cartórios extrajudiciais para a desburocratização, a pesquisa confirmou que a delegação de serviços constitui um mecanismo eficaz de modernização estatal. A fundamentação teórica e a análise situacional demonstraram que a capilaridade territorial, a fé pública e a gestão privada das serventias oferecem uma estrutura pronta e eficiente para absorver demandas que hoje congestionam a administração pública, desde que observados os limites da segurança jurídica.

Quanto ao primeiro objetivo específico, que visava descrever os modelos de desburocratização em operação, o estudo mapeou a evolução legislativa iniciada pela Lei nº 11.441/2007. Foram detalhados os procedimentos de divórcios, inventários, usucapião extrajudicial e, mais recentemente, a adjudicação compulsória e a execução extrajudicial, evidenciando como o ordenamento jurídico brasileiro tem gradativamente transferido competências do Judiciário para os cartórios.

Em relação ao segundo objetivo específico, focado na análise dos resultados desses modelos, os dados levantados comprovaram o êxito da desjudicialização. As estatísticas de satisfação do usuário (Datafolha) e os indicadores de eficiência apresentados no capítulo de análise situacional atestam que a atuação cartorária tem gerado economia de recursos públicos, redução da morosidade e altos índices de confiança social, validando a hipótese de que a via extrajudicial é uma alternativa célere e segura.

No cumprimento do terceiro objetivo específico, buscou-se encontrar traços semelhantes entre os modelos em funcionamento. A análise comparativa

permitiu isolar características operacionais e jurídicas recorrentes nos serviços de sucesso, quais sejam: a natureza rogatória (dependência de manifestação de vontade), a necessidade de identificação inequívoca em ambiente controlado e a imprescindibilidade de assessoramento jurídico qualificado. A identificação desses padrões foi fundamental para estabelecer a lógica que deve reger futuras delegações.

Por fim, atendendo ao quarto objetivo específico, formulou-se um guia para viabilizar a implementação de outros serviços. Este esforço materializou-se no Produto Técnico-Tecnológico (PTT) apresentado, que sistematiza os critérios de validação e efetivação identificados na pesquisa. A ferramenta foi desenhada para subsidiar gestores públicos na tomada de decisão, oferecendo um roteiro prático para identificar novas demandas passíveis de delegação, garantindo que a expansão das atribuições cartorárias ocorra de forma planejada e tecnicamente sustentável. Os elementos colhidos na pesquisa permitiram a formulação de critérios objetivos para identificar novos serviços públicos que poderiam ser operacionalizados pelas serventias extrajudiciais. Esse conjunto de critérios foi consolidado no Produto Técnico-Tecnológico, elaborado como instrumento prático destinado a gestores públicos, legisladores e formuladores de políticas. O PTT orienta a tomada de decisão quanto à delegação ou não de um serviço, bem como os requisitos necessários para sua implementação normativa e operacional.

Com isso, este trabalho alcança seu objetivo geral e os objetivos específicos, ao contribuir para o avanço da literatura sobre desburocratização, apresentar uma análise estruturada sobre a atuação contemporânea dos cartórios e propor um instrumento técnico útil à administração pública. Trata-se de contribuição original, uma vez que ainda são escassos estudos que sistematizem critérios para a delegação de serviços públicos às serventias extrajudiciais.

Destaca-se que as conclusões aqui apresentadas não encerram a temática. Pelo contrário: abrem espaço para novas investigações sobre o papel dos cartórios no ecossistema de governo digital, sobre o uso de inteligência artificial em atos notariais, sobre os impactos econômicos da desjudicialização e sobre a construção de modelos híbridos que integrem plenamente a atuação estatal e a estrutura cartorária. Dessa forma, espera-se que este trabalho

estimule pesquisas futuras e, sobretudo, contribua para uma Administração Pública mais eficiente, segura, inovadora e orientada ao cidadão.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Heder José et al. **A burocracia weberiana**: conceitos, benefícios, críticas e sua subsistência. *Revista Acadêmica Online*, v. 10, n. 49, p. e1142, 2024.

ANDRADE, Lucas Rocha. **Gratuidade como instrumento de acesso a justiça**. *Revista OWL (OWL Journal) - Revista Interdisciplinar de Ensino e Educação*, v. 2, n. 2, p. 116-128, 2024.

AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. **O Território como Referência para (Re)pensar o Judiciário**: o caso da Justiça da Infância e da Juventude. 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Cartório em Números**: Especial Desjudicialização. 6. ed. (*sine loco),* 2024. Disponível em: anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf.

BARBOSA, Jorlandia Alves; PIVA, Juliana Carvalho. **O divórcio extrajudicial e a desburocratização**. *Facit Business and Technology Journal*, v. 4, n. 39, 2022.

BARTOLO, Ana Beatriz. **Banco Central sofreu ataque histórico duas décadas antes do ataque hacker**; relembre. *Valor Econômico*, [S. l.], 2025. Disponível em: [Link]. Acesso em: 16 jul. 2025.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A.; VIEIRA, B. **Políticas públicas**: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, n. 94, 2021.

BELCHIOR. **Como Nossos Pais**. In: BELCHIOR. *Alucinação*. São Paulo: PolyGram, 1976. 1 LP.

BENEVIDES, Gabriel. **Cartórios poderão pedir pensão por morte durante registro de óbito**. *Poder 360*, Brasília, 21 jan. 2025. Disponível em:

https://www.poder360.com.br/poder-economia/cartorios-poderao-pedir-pensao-por-morte-durante-registro-de-obito/.

BERNAT, Katiuscia Ferreira; MENDES, Magda Lima. **Lei n. º 13.484, de 26 de setembro de 2017**: transformação de cartórios de registro civil de pessoas naturais em ofícios da cidadania. *Boletim Economia Empírica*, v. 2, n. 9, 2021.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 18 jul. 1979.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

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. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 1994.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973... *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 5 jan. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 12 maio 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União... *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 9 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019**. Institui o portal único "gov.br"... *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica... *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 20 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital... *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre inovações no sistema registral de atos e negócios jurídicos e de incorporações imobiliárias. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portaria nº 852, de 28 de março de 2023**. Dispõe sobre o Programa de Privacidade e Segurança da Informação – PPSI. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital... *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 24 jun. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRITO, Antônio de Pádua de Lima. **Estado digital**: Análise crítica sobre indicadores de transformação digital e sua aplicação no setor público. *Gestão, Tecnologia e Ciências*, v. 20, 2024.

BUSTAMANTE, Larissa Rabello; DOS SANTOS, Larissa Rodrigues Franco; BATISTA, Valquiria Constancio. **PIX**: inovação financeira e suas consequências na economia brasileira. *Revista Foco*, v. 17, n. 12, p. e7292, 2024.

CARVALHO, Daniel Silva; DE CASTRO, Paulo Alexandre; FERNANDES-SOBRINHO, Marcos. **Políticas públicas na era do governo digital**: revisão de literatura. *Revista GeTeC*, v. 20, 2024.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **As políticas públicas como concretização dos direitos sociais**. *Revista de Investigações Constitucionais*, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 773–794, 2019.

CAVALCANTE, Ailton Ferreira; DE OLIVEIRA, Valdivino José. **A burocracia moderna**: análise comparativa das teorias clássicas e o papel do estado guardião na preservação democrática. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 13, n. 2, p. e1178, 2024.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **O marco digital dos cartórios e o Sistema Eletrônico de Registros Públicos**. Brasília, 20 jan. 2023.

Disponível em: https://www.cnj.jus.br/artigo-o-marco-digital-dos-cartorios-e-o-sistema-eletronico-de-registros-publicos/. Acesso em: 2 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento nº 100, de 26 de maio de 2020**. Dispõe sobre a prática de atos notariais eletrônicos... *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, ed. 100/2020, p. 2, 26 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento nº 139, de 1º de fevereiro de 2023**. Regulamenta o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp)... *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento nº 196, de 4 de junho de 2025**. Altera o Código Nacional de Normas... *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 jun. 2025.

CORDEIRO, Vanessa da Silva. **A desburocratização do Judiciário**: desde a Lei nº 11.441, de 04 de janeiro de 2007. 2022.

COSTA, Maíla Machado. **Oportunidades e desafios da era digital para o setor público**. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 17, p. e289111739397, 2022.

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; MARQUES, Clara Souza Guimarães. **Construção da Estratégia Nacional de Governo Digital**: participação social e federativa. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 29, n. 94, p. 1-24, 2024.

CRISTÓVAM, João S. S.; SOUSA, Érika T. de. **Governo Digital na implementação de serviços públicos**: desafios e oportunidades no Brasil. *Revista de Economia & Gestão Pública (SEQi)*, v. 20, n. 3, p. 452-467, 2020.

CROZIER, Michel. **The bureaucratic phenomenon**. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

CRUZ, Nicole Nascimento. **A importância das serventias extrajudiciais para a desjudicialização do Poder Judiciário à luz da Lei n° 11.441/2007**. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 9, n. 5, p. 2275-2291, 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação escolar no Brasil**: o público e o privado. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 4, p. 143-158, 2006.

DELAROSA, Keite Fernanda; GONÇALVES, Dalva Araújo. **Responsabilidade civil do notário e registrador**. *JUSFARESC - Revista Jurídica Santa Cruz*, v. 9, n. 9, 2016.

DUTKA, Joel. **O concurso público para cartórios e o fim dos privilégios hereditários**. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

FAVERO, Gustavo Henrichs. **Jurisdição extrajudicial pelos notários e registradores**. 2023. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

FERREIRA FILHO, Jacks Rodrigues; OLIVEIRA, David Barbosa de. **Atividade notarial e registral durante a pandemia do SARS-CoV-2**: período de mudanças e adaptações. *Inovação & Tecnologia Social*, v. 6, n. 14, p. 28-39, 2024.

FREIRES, Pedro Henrique Maciel; DOMINGOS, Jânio Taveira. **A extrajudicialização como forma de redução da morosidade do poder judiciário**: análise de dados... *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, v. 15, n. 01, 2023.

GHARAIBEH, Zaid Ibrahim Yousef et al. **Examining Challenges and Prospects Associated with Implementing Legal Protections for Electronic Governances**: A Generic Perspective from Developing Country. *BBR. Brazilian Business Review*, v. 21, n. 5, p. e20231773, 2024.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais**: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 1, 2021.

HOBAICA, Felipe Rezende Loureiro. **Responsabilidade civil no âmbito das serventias extrajudiciais**. *Revista Foco*, v. 18, n. 5, p. e8502, 2025.

HOWLETT, Michael. **Studying Public Policy**: Policy Cycles and Policy Subsystems. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Documentação do Censo 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

KASSAMA, Alexandre Gonçalves. **Fraude no INSS e o conveniente esquecimento dos "cartórios"**: No país do jeitinho, prendam os suspeitos de sempre. *Migalhas*, [S. l.], 2025. Disponível em: [Link]. Acesso em: 16 jul. 2025.

KOSINSKI, Daniel Santos. **A digitalização dos meios de pagamento**: o pix e as central bank digital currencies em perspectiva comparada. *Textos de Economia*, v. 24, n. 1, p. 1-26, 2021.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do Registro de Imóveis**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEAL, Cassi Sousa Lima. **Desjudicialização e eficiência jurídica**: possibilidades futuras para a atividade extrajudicial em família e sucessões. [S. l.]: UNIRN, 2024.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática. São Paulo: MÉTODO, 2010.

MALI, Tiago. **Cartórios arrecadam R$ 25,9 bi e superam verba de ministérios**. *Poder360*, 16 abr. 2023. Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/cartorios-arrecadam-r-259-bilhoes-e-superam-verba-de-ministerios/. Acesso em: 11 out. 2025.

MALLMANN, Jean Karlo Woiciechoski. **Série: Terminologias notariais e registrais - Parte III - Os tipos de cartório e a república federativa das nomenclaturas**. *Migalhas*, Brasília, 8 maio 2023. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/385983/os-tipos-de-cartorio-e-a-republica-federativa-das-nomenclaturas. Acesso em: 4 ago. 2025.

MENDES, Magda Lima; DE SOUZA BERNAT, Katiuscia Ferreira. **Lei n. º 13.484, de 26 de setembro de 2017**: transformação de cartórios de registro civil de pessoas naturais em ofícios da cidadania. *Boletim Economia Empírica*, v. 2, n. 9, 2021.

MENDONÇA, Sheila Andrade; ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **Acesso à gratuidade cartorária à luz da teoria crítica dos direitos humanos e o papel limitador do poder judiciário**. *Revista Foco*, v. 18, n. 1, p. e7551, 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2023.

MORAIS, Thais Evangelista Estrela. **Lei de liberdade econômica**: impulsionando a desburocratização e a inovação no ambiente de negócios brasileiro. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, v. 23, n. 2, p. e9028, 2025.

MUNHOZ, André Ricardo Antonovicz; DE ARAÚJO RIBEIRO, Glaucia Maria. **Assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados**: evidências como contributo à fase avaliativa na implementação da política pública constitucional. *Ponto de Vista Jurídico*, v. 13, n. 1, p. e3291, 2024.

NERIS, Lucas Gabriel Duarte; DE FREITAS LIMA, Daniela; DE SOUSA JUNIOR, Almir Mariano. **Desjudicialização na regularização fundiária brasileira**: aspectos da usucapião extrajudicial. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 12, n. 1, p. 155-174, 2023.

PACÍFICO, Marco Eduardo Souza Andrade. **Desjudicialização de procedimentos no Brasil**: prognóstico sob a ótica da fórmula peso de Robert Alexy. *Revista de Direito Notarial*, v. 6, n. 2, 2024.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Sistemas notariais e registrais ao redor do mundo**. *Irib*, nov. 2016.

PEREIRA, Matheus Menezes; BRASILEIRO, Aleksandro de Mesquita. **A modernização dos cartórios brasileiros com o uso da tecnologia**: um estudo sobre a aplicação da inteligência artificial em serviços cartorários. 2023.

PIERANGELI, Dayane Campomori. **Os desafios da advocacia na resolução de conflitos extrajudiciais**. 2024.

PINTO, Isadora Garcia. **A importância dos serviços extrajudiciais**: cartórios notariais e sua função social no Brasil. *Revista de Direito Notarial*, v. 2, n. 2, 2020.

PIRES, Gabriel de Sousa. **Inteligência artificial em cartórios**: Fim da autonomia notarial? *Migalhas*, 17 mar. 2025. Disponível em: www.migalhas.com.br/depeso/426321/inteligencia-artificial-em-cartorios-fim-da-autonomia-notarial. Acesso em: 4 ago. 2025.

QUEIROZ, Eliane Pantoja; DA SILVA, Rubens Alves. **A importância dos cartórios/tabelionato de notas na desburocratização do Poder Público**. *Revista Artigos.Com*, v. 18, p. e4152, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.183, de 29 de junho de 1998**. Dispõe sobre os concursos de ingresso e remoção nos serviços notarial e registral... *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 1998.

ROSÁRIO, Thays. **Corregedoria autoriza transferência eletrônica de veículos por registro civil**. *Agência CNJ de Notícias*, Brasília, 6 ago. 2024.
SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. New York: Westview Press, 1999.

SALOMÃO, Dhyovanna Maria Silva; FAÇANHA, Josanne Cristina Ribeiro Ferreira. **A responsabilidade civil dos notários e registradores e seus aspectos controvertidos**. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, v. 16, n. 8, p. e5082, 2024.

SANTOS, Gerbson. **A mercantilização da educação**: O Estado aberto à privatização do ensino. *Revista ComSertões*, v. 13, n. 01, p. 90, 2023.

SANTOS, Juliana; ALMEIDA, Ricardo. **Plataforma Gov.br e transformação digital no setor público**. *Revista de Administração Pública Digital*, v. 5, n. 2, p. 45-62, 2023.

SEIXAS, Mayra Carvalho Torres. **Atuação extrajudicial da Defensoria Pública do Estado de Rondônia por meio do Núcleo de Resolução Extrajudicial de Conflitos**. 2024.

SILVA, Celeste Aparecida Lopes et al. **Responsabilidade civil, tributária e administrativa dos cartórios conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 13, n. 4, p. 86-100, 2023.

SILVA, Inaê Elias Magno da. **Quando a cidade chega à praia**: estudo de exclusão social urbana. 2024.

SILVA, Lucas Gonçalves da; LIMA, Bruna Dias Fernandes. **A colaboração compartilhada de dados no governo digital brasileiro**: a necessidade de interoperabilidade dos serviços da administração pública. *Revista Unicuritiba Revista Jurídica*, Curitiba, n. 68, 2022.

SILVA, Maria Auxiliadora Xavier da; MACARIO, Luani Maria Albuquerque; DE MORAIS, Marielli Melo Soares. **O advento da computação quântica e seus riscos para o paradigma blockchain/smart contracts**. *Pensando as Novas Tecnologias*, p. 15, 2022.

SILVA, Patrícia Nascimento. **Reúso de dados abertos do governo brasileiro**: atualização da métrica DGABr. *Em Questão*, v. 30, p. e-138332, 2024.

SILVA, Stephany; JÚNIOR, Irapuan Glória. **Ransomware**: A Evolução Dos Ataques Na Contemporaneidade e Seus Desafios para a Segurança Digital. *Journal of Technology & Information (JTnI)*, v. 3, n. 2, 2023.

SILVA, Wesley Roberto Mariano da. **Meios extrajudiciais de solução de conflitos e seu objetivo de humanização da justiça e pacificação social**. *Novos Direitos*, v. 8, n. 1, p. 22-47, 2021.

SILVEIRA, Rodrigo de Oliveira et al. **Relação entre cultura e segurança da informação**: como a cultura de segurança da informação influencia os indivíduos no cumprimento das políticas de segurança. *Revista Eletrônica de Administração (READ)*, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 233-260, 2023.

THE WORLD BANK GROUP. **Doing Business 2020**: Comparing Business Regulation in 190 Economies. Washington: 2020.

VAZ, Lúcio. **De pai para filho**: documentos revelam como funcionava permuta de cartórios. *Gazeta do Povo*, 22 set. 2017. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/lucio-vaz/de-pai-para-filho-documentos-revelam-como-funcionava-permuta-de-cartorios/. Acesso em: 11 out. 2025.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2016.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Transformação digital na administração pública**: do governo eletrônico ao governo digital. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021.

VIANA, Anny Ramos; CORREIA, Raquel de Souza Perreira. **Responsabilidade civil do Estado pelos atos praticados pelos delegatários do serviço extrajudicial a luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. *Múltiplos Acessos*, v. 8, n. 4, p. 151-170, 2023.

WAHRLICH, Beatriz. **Desburocratização e desestatização**: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87, out./dez. 1984.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora da UnB, 2019.