



GUIA PARA A DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ÀS SERVENTIÁS EXTRAJUDICIAIS (CARTÓRIOS)

GUIA PARA A DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ÀS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS (CARTÓRIOS)

Produto técnico apresentado pelo mestrando Otavio Augusto Reis Santos ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Dr. Humberto Tonani Tosta, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo 04

Contexto 05

Descrição da situação-problema 06

Público-alvo da proposta 06

Objetivos da proposta de intervenção 07

Diagnóstico e análise 08

Proposta de intervenção 08

Responsáveis pela proposta de intervenção 09

Referências 10

RESUMO

O presente produto técnico-tecnológico (PTT), em formato de Guia, se classifica como um processo tecnológico destinado à utilização por formuladores de políticas públicas para a delegação de serviços públicos às serventias extrajudiciais, popularmente conhecidas como cartórios. Foi elaborado para subsidiar gestores públicos, formuladores de políticas e órgãos de controle na identificação e implementação de serviços passíveis de delegação a serventias extrajudiciais.

A proposta nasce da constatação de que a estrutura cartorial brasileira, amplamente capilarizada e dotada de fé pública, poderia ser utilizada como instrumento de desburocratização e eficiência administrativa.

O guia oferece critérios técnicos e normativos que permitem avaliar a viabilidade de novos serviços públicos delegáveis, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão estatal e redução da sobrecarga dos poderes constituídos.

Sua aplicação prática visa orientar processos decisórios, padronizar análises de viabilidade e fomentar a inovação na administração pública, com base em evidências documentais e resultados empíricos já observados nas experiências de desjudicialização.

O trabalho é fruto de dissertação de Mestrado produzida no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) oferecido pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

CONTEXTO

A desjudicialização iniciada com a Lei nº 11.441/2007 consolidou os cartórios extrajudiciais como importantes agentes na simplificação de procedimentos públicos. Desde então, atos como divórcios, inventários e usucapiões passaram a ser realizados com celeridade, segurança e menor custo.

Nos últimos anos, novas atribuições vêm sendo incorporadas, como a busca e apreensão de bens, provas de vida do INSS e transferências veiculares, demonstrando a viabilidade de delegar outras funções públicas de natureza administrativa.

Apesar dos resultados positivos, ainda não existem parâmetros técnicos uniformes que orientem gestores sobre quais serviços podem ser delegados, como regulamentá-los e quais impactos esperar.

A evolução do sistema extrajudicial brasileiro reflete uma transição do modelo de administração pública burocrática para um modelo focado na eficiência e no resultado para o cidadão. Atualmente, a rede de cartórios opera sob um regime de gestão privada dotado de fiscalização pública, o que permite investimentos constantes em infraestrutura tecnológica e treinamento de pessoal sem onerar o erário.

Essa simbiose entre o rigor do serviço público e a agilidade da iniciativa privada posiciona as serventias como o canal ideal para a materialização de políticas de Governo Digital e desburocratização previstas em marcos normativos recentes.

Nesse cenário, o produto se insere como uma ferramenta metodológica que oferece uma base racional e criteriosa para decisões sobre novas delegações de serviços públicos aos cartórios.



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A administração pública brasileira enfrenta excessiva judicialização e morosidade na execução de diversos serviços, gerando custos elevados, sobrecarga institucional e insatisfação social.

Ao mesmo tempo, os cartórios extrajudiciais, presentes em praticamente todos os municípios do país, operam com alta eficiência, infraestrutura tecnológica consolidada e reconhecida confiança popular.

No entanto, a falta de critérios sistematizados impede que novos serviços públicos sejam adequadamente analisados e, quando viáveis, delegados a esses agentes. Essa lacuna metodológica cria insegurança jurídica, reduz oportunidades de inovação e dificulta o avanço da desburocratização responsável no setor público.

O cerne do entrave administrativo reside na ausência de uma taxonomia clara para os serviços públicos que poderiam, por sua natureza, ser executados de forma delegada. Sem critérios que delimitem as competências, o Estado acaba por reter funções meramente administrativas que não exigem o exercício do poder de império, sobrecarregando órgãos como o Detran, o INSS e a própria Receita Federal.

Essa retenção indevida gera filas, custos indiretos de deslocamento para o usuário e uma subutilização da capilaridade instalada nas serventias, que muitas vezes são os únicos braços do Estado em distritos remotos.

PÚBLICO-ALVO

O guia destina-se principalmente a gestores públicos das esferas federal, estadual e municipal, responsáveis por planejar ou regulamentar serviços públicos.

Incluem-se também membros do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça, encarregados da fiscalização e normatização das serventias extrajudiciais.

O produto atende ainda tabeliães, registradores e entidades de classe (como a ANOREG e o Colégio Notarial do Brasil), que poderão utilizá-lo para avaliar a viabilidade de novas parcerias com o poder público.

Por fim, o material pode apoiar pesquisadores e formuladores de políticas públicas, servindo como instrumento de consulta e replicação de boas práticas de desburocratização.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

O objetivo geral é estruturar um guia prático e padronizado que permita identificar, analisar e operacionalizar serviços públicos passíveis de delegação aos cartórios extrajudiciais.

Especificamente, busca-se:

- Definir critérios técnicos e normativos para seleção de serviços delegáveis;
- Estabelecer procedimentos de análise e validação baseados em evidências documentais;
- Propor modelos operacionais e fluxogramas aplicáveis às serventias;
- Fornecer instrumentos de avaliação que permitam mensurar impactos e ganhos de eficiência.

Dessa forma, o produto visa transformar conhecimento acadêmico em ferramenta prática de gestão pública, aplicável em diferentes contextos federativos.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A análise situacional desenvolvida na pesquisa demonstrou que os cartórios vêm assumindo, de forma gradual e bem-sucedida, novas funções públicas delegadas. Os resultados indicam altos índices de satisfação do usuário e economia de recursos estatais.

Serviços que envolvem alto risco de fraude de identidade ou que demandam a análise minuciosa de documentos encontram nos cartórios um ambiente seguro. Dessa forma, a viabilidade operacional acaba sendo medida pela necessidade de análise jurídica preventiva em determinado serviço, potencialmente reduzindo litígios e desonerando a administração.

Identificou-se, contudo, a ausência de um modelo analítico uniforme que oriente a expansão dessa delegação, o que gera assimetrias entre estados e limita o aproveitamento integral da estrutura extrajudicial.

Com base nessas evidências, o produto propõe consolidar esses fatores em uma matriz de critérios de viabilidade que sirva de referência para decisões futuras.

Foram observados fatores determinantes de sucesso, como base legal clara, baixo risco de conflito de competências, necessidade de fé pública e impacto direto sobre o cidadão.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A proposta consiste na implementação de um Guia Metodológico Para a Delegação de Serviços Públicos aos Cartórios Extrajudiciais, composto por checklist de critérios e matriz operacional.

O guia poderá ser aplicado por gestores públicos e órgãos reguladores para avaliar a viabilidade de delegar determinado serviço, considerando dimensões jurídica, técnica, social e econômica.

Sua adoção institucional visa padronizar decisões, fomentar a inovação administrativa e fortalecer o uso estratégico dos cartórios na promoção da desburocratização e eficiência do Estado.

O Guia é dividido em duas partes. Na primeira, destinada à validação, apresenta-se um checklist para investigar se determinado serviço público poderia, hipoteticamente, ser prestado por um cartório (quanto mais itens positivos, maior a probabilidade de sucesso).

Na segunda parte, destinada à efetivação, apresenta-se um questionário no formato de plano de ação para que essa parceria tome contornos concretos.

Apresentamos o Guia completo no Apêndice A deste trabalho. 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.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Me. Otavio Augusto Reis Santos

Mestrando no Programa de Pós-graduação em Administração Pública pela Universidade Federal da Fronteira Sul. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Tabelião e Registrador em Santa Catarina.

Dr. Humberto Tonani Tosta

Graduado, Mestre e Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Associado na Universidade Federal da Fronteira Sul.



REFERÊNCIAS

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

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. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.832, de 2022. Dispõe sobre inovações no sistema registral de atos e negócios jurídicos e de incorporações imobiliárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br, e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 24 jun. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Decreto/D12069.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

Apêndice A

GUIA METODOLÓGICO PARA A DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ÀS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS (CARTÓRIOS)

O presente Guia Metodológico foi idealizado para auxiliar formadores de políticas públicas à avaliarem e operacionalizarem a delegação de novos serviços públicos às serventias extrajudiciais, popularmente conhecidas como cartórios.

É dividido em duas partes. Na primeira parte, em formato de checklist, perquire-se a viabilidade de tal delegação. Na segunda parte, em formato de questionário, objetiva-se facilitar um plano de ação para tal medida.

Abaixo de cada critério, apresenta-se a justificativa teórica de sua inclusão e a orientação prática para seu preenchimento.

Checklist de 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).

Discente: Otavio Augusto Reis Santos,
mestre.

Orientador: Humberto Tonani Tosta,
doutor.

Universidade Federal da Fronteira Sul

03 de fevereiro de 2026