



OS CARTÓRIOS COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO E DE EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DO ODS 16

Aline Dal Molin¹
Rafaela Reinado Lima²

O presente estudo examina o papel das serventias extrajudiciais na consolidação do Estado de Direito e na democratização do acesso à justiça no contexto brasileiro contemporâneo, com ênfase na convergência com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”.

A justificativa para esta pesquisa reside na necessidade de se repensar o modelo de justiça tradicional, excessivamente centrado no Poder Judiciário, que enfrenta desafios estruturais de morosidade e sobrecarga, alinhando-se ao conceito contemporâneo de acesso à justiça e desenvolvimento sustentável.

Diante desse panorama, os cartórios emergem não apenas como repositórios de registros, mas como agentes ativos de desjudicialização e pacificação social. A relevância do tema é acentuada pela convergência com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especificamente no que tange ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantir acesso à justiça e construir instituições eficazes.

Assim, o presente estudo justifica-se pela urgência em documentar como a capilaridade e a segurança jurídica oferecidas pelos cartórios brasileiros servem de

¹ Doutoranda do PPGD-UNISC - Universidade em Santa Cruz do Sul-RS, Mestre em Direito pela UNICESUMAR - Universidade de Maringá-PR, Mestre em Direito - Relações Empresariais e Desenvolvimento Social pela UNIMAR - Faculdade de Marília-SP, Especializada em Direito do Agronegócio, Civil e Processo Civil. Tabela e Registradora de Pessoas Naturais no Estado de Mato Grosso. Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7327102709313283>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3678-4252>. E-mail: alinedalmolin0@gmail.com

² Doutoranda do PPGD-UNISC - Universidade em Santa Cruz do Sul-RS, Mestre em Direito pela UNICESUMAR - Universidade de Maringá-PR, Mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN, graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Oficial Registradora da 2ª Serventia de Registro de Imóveis de Teresina/PI. Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7327102709313283>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3678-4252>. E-mail: rafaela_reinaldo@hotmail.com



suporte direto ao cumprimento dessas metas globais, transformando a prestação de serviços públicos em um mecanismo de cidadania efetiva.

A problemática central que orienta esta investigação questiona: de que maneira a atuação das serventias extrajudiciais brasileiras, por meio dos institutos de desjudicialização e da prestação de serviços notariais e registrais, contribuem para o alcance do ODS 16 da Agenda 2030?

Para responder a tal indagação, o objetivo geral consiste em analisar a função social e jurídica dos cartórios como instrumentos de promoção do Estado de Direito e de efetivação do acesso à justiça. Especificamente, busca-se identificar os principais mecanismos de desjudicialização operados pelas serventias e avaliar se a atividade extrajudicial contribui para o alcance dos objetivos da Agenda 2030.

A metodologia adotada para a construção deste resumo expandido é de natureza qualitativa, pautada na pesquisa bibliográfica e documental. O levantamento abrangeu a análise da legislação brasileira pertinente, como a Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), a Lei nº 11.441/2007 (que possibilitou inventários e divórcios extrajudiciais) e o Código de Processo Civil de 2015, que consolidou a usucapião extrajudicial. Além disso, foram consultados relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especificamente o "Justiça em Números", e documentos oficiais da ONU sobre a Agenda 2030.

A fundamentação teórica ancora-se na doutrina clássica e contemporânea sobre acesso à justiça, com destaque para as lições de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que identificam a necessidade de superar as barreiras formais para a efetivação dos direitos. O conceito de "Justiça Multiportas", introduzido por Frank Sander, também é basilar para compreender como os cartórios se inserem em um sistema onde o Judiciário é apenas um dos métodos disponíveis para a resolução de conflitos e garantia de direitos.

No que concerne à fundamentação teórica e à discussão dos resultados, observa-se que o Estado de Direito pressupõe a existência de instituições confiáveis que garantam a previsibilidade das relações jurídicas. A agenda 2030, por sua vez, teve início em 2015, na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova York, com o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecendo como meta final o ano de 2030, e que reflete o compromisso assumido por líderes de 193 países, incluindo o Brasil, e coordenado pela ONU por meio do Programa das Nações Unidas para o



Desenvolvimento (PNUD), conforme a Resolução A/RES/72/279.OP32, de 2018, da Assembleia Geral da ONU.

O preâmbulo da Agenda 2030 coloca em evidência que os objetivos definidos na Agenda estimularão ações nas áreas, dentre eles: Paz: Promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, não podendo haver desenvolvimento sustentável sem paz. Parceria: Mobilizar esforços para implementar a agenda com base no espírito da solidariedade, com ênfase nas necessidades dos mais pobres e vulneráveis (Nações Unidas Brasil, 2024).

A adoção do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 "Paz, Justiça e Instituições Eficazes", representou uma conquista significativa no contexto da governança internacional, por consolidar, pela primeira vez em um pacto multilateral universal, o reconhecimento de que a promoção do Estado de Direito, o acesso ampliado à justiça e a responsabilização e transparência institucional constituem fundamentos indispensáveis para o alcance da paz duradoura e do desenvolvimento sustentável.

Ao integrar tais diretrizes entre as metas globais, a Agenda 2030 das Nações Unidas estabelece que a consolidação de sociedades justas, pacíficas e inclusivas não é apenas uma aspiração ética, mas uma estratégia imperativa para a transformação das estruturas socioeconômicas em nível mundial.

Aliado as diretrizes globais, está a nova concepção de desenvolvimento sustentável. Segundo Cruz (2014), a sustentabilidade, tornou-se um novo paradigma e objetivo da humanidade, emergindo como critério normativo para a reconstrução da ordem econômica (um novo sistema econômico mais justo, equilibrado e sustentável), da organização social (modificando a estrutura social e a organização da sociedade – equidade e justiça social), do meio ambiente (possibilitando a sobrevivência do homem em condições sustentáveis e dignas).

Noutro turno, os cartórios, ao exercerem a função delegada pelo Poder Público, conferem autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos (Brasil, 1973), comprometidos com o fortalecimento da justiça de paz. Nesse ponto, o Provimento nº 85/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representa um marco na política de integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ao sistema de justiça brasileiro, no que tange ao foro extrajudicial. Publicado pela Corregedoria Nacional de Justiça, o ato normativo visa alinhar as práticas administrativas e institucionais das



Corregedorias dos Tribunais de Justiça e dos Serviços Notariais e Registrais às metas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente no tocante ao fortalecimento de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, conforme previsto no ODS 16 (Brasil, 2019)

Dentre os atributos que regem a atividade notarial e registral, destaca-se a segurança jurídica como princípio e finalidade perseguida pela atuação extrajudicial, como um mecanismo preventivo, que protege direitos, pois o documento goza de presunção de legalidade e veracidade (Brasil, 1973). Esse aspecto se entrelaça com o ODS 16, pois o sistema de acesso à justiça deve atender a duas finalidades essenciais: “primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos” (Cappelletti, Garth, 1988, p. 8).

O Relatório Cartório em Números evidencia que a delegação de atribuições aos notários e registradores constitui estratégia com resultados mensuráveis (Anoreg/BR, 2025). Dentre os indicadores, é relevante a capilaridade territorial das serventias extrajudiciais. Segundo o Relatório *Cartório em Números*, os 12.210 cartórios estão distribuídos pelos 5.569 municípios brasileiros, garantindo ampla cobertura nacional. Esse dado assume importância estratégica em um país com elevado grau de desigualdade regional e onde grandes contingentes populacionais vivem em municípios distantes das capitais ou com difícil acesso às sedes dos tribunais (Anoreg/BR, 2025).

Pelos atributos inerentes à atividade, a via extrajudicial vem se demonstrando uma instância de proteção e preservação de direitos, um instrumento eficaz para mitigação ao abarrotamento do Poder Judiciário brasileiro. Desde a Lei nº 11.441/2007, os procedimentos de inventário, partilha, separação e divórcio consensual foram desonerados do Poder Judiciário, gerando economia aos cofres públicos e redução substancial nos prazos de resolução (Anoreg/BR, 2025). A legislação promoveu transformação estrutural no sistema de justiça, ao retirar do Judiciário demandas de jurisdição voluntária de alta volumetria (Siqueira; Rocha; Silva, 2018).

Recentemente, a Resolução CNJ nº 571/2024 estendeu a possibilidade de inventário e divórcio extrajudiciais a situações envolvendo herdeiros menores ou incapazes, mediante a observância de salvaguardas específicas (CNJ, 2024). Esse conjunto normativo evidencia a consolidação de um modelo multiportas de acesso à



justiça, no qual as serventias extrajudiciais funcionam como via célere, econômica e segura para a resolução de conflitos consensuais, contribuindo para efetivação da meta 16.3.

Nesse ponto, Zenker e Silva (2018) discorrem que a atuação profilática do tabelião, que orienta as partes, previne litígios e formaliza acordos com fé pública, é, em si mesma, um mecanismo de promoção da paz social. A função notarial não se limita à lavratura de atos; abrange a mediação preventiva de conflitos, a garantia da segurança jurídica e a proteção dos direitos das partes, especialmente das mais vulneráveis.

Nas décadas seguintes à Lei 11.441/2007, o espectro de competências extrajudiciais foi progressivamente ampliado. A usucapião extrajudicial foi introduzida pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015); a adjudicação compulsória extrajudicial foi regulamentada pela Lei nº 14.382/2022, ambos importantes instrumentos de promoção da dignidade humana e função social.

Não obstante a atividade do Tabelião, os registradores civis materializam também as metas 16.9 (fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento), uma vez que o Relatório evidencia que o Brasil atingiu o índice de 1,05% de sub-registro de nascimento, percentual considerado pela ONU como parâmetro de erradicação da falta de certidão de nascimento (Anoreg/BR, 2025).

As serventias extrajudiciais ainda concretizam a meta 16.5 do ODS 16, através de conformidade e integridade econômica, ao integrar a rede antilavagem de dinheiro (AML) sob o Provimento CNJ nº 88/2019 incorporado ao Provimento 149/2023, tendo comunicado 7.130.669 operações suspeitas ao COAF, além de recuperar bilhões anuais via Tabelionatos de Protesto (Anoreg, 2025)

Assim, as serventias extrajudiciais funcionam simultaneamente como agentes de inclusão social e de prevenção à corrupção, lavagem de dinheiro e crime organizado, consolidando sua relevância estrutural para a governança pública e o cumprimento dos compromissos internacionais brasileiros.

Na perspectiva, Cappelletti e Garth (1988) ensinam que o efetivo acesso à justiça implica não apenas a possibilidade formal de ingressar em juízo, mas também a remoção de obstáculos econômicos, sociais e procedimentais que impedem os cidadãos de reivindicar e defender seus direitos.



Spengler (2024) aponta que as políticas judiciais de acesso à justiça, para contribuírem com o ODS 16, devem ser continuamente avaliadas quanto à sua efetividade real junto aos usuários do sistema. Nesse sentido, os dados do Relatório Cartório em Números fornecem indicadores objetivos para a avaliação do impacto social das serventias extrajudiciais como instrumentos de acesso à justiça, permitindo aferir sua contribuição para as metas da Agenda 2030.

A análise dos dados do Relatório Cartório em Números (ANOREG/BR, 2025) à luz das metas do ODS 16 permite concluir que as serventias extrajudiciais contribuem de forma multidimensional e sistemática para a concretização do ODS 16 da Agenda 2030. Essa contribuição se manifesta em quatro eixos: (i) a ampliação do acesso à justiça e a desjudicialização de demandas consensuais (meta 16.3); (ii) a construção de um modelo institucional eficaz, transparente e responsável, integrado ao sistema de controle público (meta 16.6); (iii) a universalização da identidade legal por meio do registro civil (meta 16.9); e (iv) a prevenção à lavagem de dinheiro e à corrupção (meta 16.5).

Conclui-se que a atividade extrajudicial é um importante instrumento para efetivação dos Objetivos da Agenda 2030, ao se concretizarem como ambientes de prevenção e proteção de direitos, acessível e confiável. Ademais, ao absorverem demandas que anteriormente congestionavam os tribunais, as serventias permitem que os magistrados se dediquem a causas de maior complexidade social e jurídica, otimizando todo o aparato estatal. O ODS 16 encontra nos cartórios um aliado estratégico: a segurança jurídica proporcionada pela fé pública e a eficiência dos procedimentos desjudicializados garantem que o cidadão tenha seus direitos assegurados de forma equânime, célere e segura, consolidando a paz social e o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chaves: Acesso à Justiça. Cartórios. Desjudicialização. Estado de Direito. ODS 16.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

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. Brasília: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Altera a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2025:** Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 571, de 30 de agosto de 2024.** Dispõe sobre a lavratura de atos notariais relacionados a inventários, partilhas, separações e divórcios pela via extrajudicial quando há menores ou incapazes entre os herdeiros. Brasília: CNJ, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nova York: ONU, 2015.

SANDER, Frank E. A. **Varieties of Dispute Processing.** Address Before the National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice. 70 F.R.D. 111, 1976.

SIQUEIRA, Direceu Pereira; ROCHA, Maria Luiza de Souza; SILVA, Rodrigo Ichikawa Claro. **Atividades notariais e registrais, judicialização e acesso à justiça: o impacto da desjudicialização para a concretização dos direitos da personalidade.** Revista Jurídica Cesumar, v. 18, n. 1, p. 9-32, jan./abr. 2018.

ZENKER, Anna Cristina; SILVA, Juvêncio Borges. **Acesso à justiça pela atuação profilática do tabelião: a mediação extrajudicial como meio alternativo de solução de conflitos.** Scientia Iuris, Londrina, v. 22, n. 3, p. 88-110, nov. 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n3p88