

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I**

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFRS - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; José Querino Tavares Neto. – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-436-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

Apresentação

GT - ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

APRESENTAÇÃO

A presente obra reúne os trabalhos científicos apresentados e debatidos no Grupo de Trabalho realizado durante o CONPEDI Internacional de Alicante, na Espanha, importante espaço de reflexão acadêmica e intercâmbio científico que reafirma a vocação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI como uma importante entidade de fomento, integração e difusão da pesquisa jurídica brasileira no âmbito nacional e internacional.

Ao longo de sua trajetória, o CONPEDI consolidou-se como ambiente privilegiado para o encontro de pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito, promovendo o diálogo entre diferentes instituições, regiões e perspectivas teóricas. Em seus congressos nacionais e internacionais, a entidade desempenha papel fundamental na construção do pensamento jurídico contemporâneo, estimulando a produção científica qualificada e o fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação em Direito.

Os trabalhos reunidos nesta coletânea refletem a riqueza dos debates desenvolvidos no âmbito deste Grupo de Trabalho, contemplando diferentes perspectivas sobre acesso à justiça, governança pública, jurisdição constitucional, inovação tecnológica e efetividade dos direitos fundamentais.

Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes e Flavia Isadora Ribeiro Gomes apresentam o artigo “Constitucionalismo à brasileira e crise de autocontenção judicial: uma análise crítica do protagonismo do Supremo Tribunal Federal no constitucionalismo contemporâneo”, no qual investigam os efeitos da personalização da jurisdição constitucional e do protagonismo decisório do Supremo Tribunal Federal sobre a legitimidade democrática, a cooperação institucional e a estabilidade republicana.

Flavia Isadora Ribeiro Gomes e Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes, em “O ‘universalismo’ do decisionismo: quem tem a última palavra?”, analisam os tensionamentos entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior do Trabalho, discutindo os impactos dos precedentes vinculantes, do decisionismo judicial e da uniformização jurisprudencial sobre a segurança jurídica e as relações de trabalho.

Livia de Oliveira Ayub Alves, Clara Rodrigues de Brito e Marcus Aurélio Vale da Silva contribuem com o artigo “Subsídios e capilaridade do serviço extrajudicial: compensação financeira e inclusão registral em territórios desiguais”, examinando os mecanismos de compensação financeira das serventias extrajudiciais como instrumentos de inclusão registral, cidadania documental e efetivação do acesso à justiça.

Dayana Ramos Santana Moura, Clara Rodrigues de Brito e Marcus Aurélio Vale da Silva apresentam o estudo “Regularização fundiária urbana e acesso à justiça: a REURB como mecanismo de governança territorial e gestão institucional de conflitos fundiários”, no qual analisam a regularização fundiária urbana como ferramenta de inclusão territorial, segurança jurídica e desjudicialização de conflitos relacionados à ocupação do solo urbano.

José Claudio Monteiro de Brito Filho, José Henrique Mouta Araújo e Ana Luiza Crispino Mácola são autores de “Liberdade como valor processual: uma leitura rawlsiana do devido processo legal e a efetividade da justiça”, trabalho que propõe uma reflexão sobre a proteção das liberdades fundamentais diante da massificação processual e dos mecanismos de uniformização decisória.

Rosalina Moitta Pinto da Costa, José Henrique Mouta Araújo e Iracecilia Melsens Silva da Rocha apresentam “A exigência de tentativa prévia para o interesse de agir na litigância consumerista e o perigo de uma história única: uma análise do IRDR 91 do TJMG”, examinando criticamente a exigência de requerimento prévio nas demandas consumeristas e seus reflexos sobre o acesso à justiça.

Renata Apolinário de Castro Lima, Antônio Carlos Diniz Murta e Tammara Drummond Mendes desenvolvem o artigo “Gestão judicial e eficiência na prestação jurisdicional: desafios estruturais e caminhos institucionais para o acesso à justiça”, no qual discutem a gestão do Poder Judiciário como elemento essencial para a concretização de uma tutela jurisdicional adequada, tempestiva e efetiva.

Os mesmos autores apresentam também “Arquiteturas de confiança digital no Poder Judiciário: governança pública, blockchain e legitimidade democrática”, estudo voltado à

análise das potencialidades da tecnologia blockchain para o fortalecimento da governança de dados, da integridade informacional e da confiança institucional na justiça digital.

Catharine Couto e Couto, Adriano da Silva Ribeiro e Sérgio Henriques Zandona Freitas contribuem com “Desjudicialização: reflexão acerca da concessão da gratuidade emolumentar nos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro na usucapião extrajudicial”, abordando os impactos sociais e jurídicos da gratuidade emolumentar sobre o acesso à moradia, à propriedade e aos procedimentos extrajudiciais.

Ludmila Aredes Brandão, Adriano da Silva Ribeiro e Sérgio Henriques Zandona Freitas apresentam o trabalho “A cooperação judiciária e o governo do Judiciário”, no qual investigam a cooperação judiciária como instrumento contemporâneo de governança institucional, racionalização administrativa e fortalecimento da legitimidade democrática da jurisdição.

Sílzia Alves Carvalho, José Querino Tavares Neto e Geraldo Antonio da Mota são autores de “Linguagem e novas tecnologias. A Artificial Intelligence e os desafios para a concretização do ODS 16 e do acesso à justiça no Brasil”, pesquisa que examina o uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário e seus impactos na governança pública, na transparência e na efetividade das políticas judiciárias.

José Querino Tavares Neto, José Maria Francisco Magalhães e Claudia Maria Barbosa apresentam “Prioridade absoluta na educação infantil: um quadro jurídico-institucional para calibrar o controle judicial e fortalecer a capacidade estatal”, estudo que propõe mecanismos institucionais destinados à efetivação do direito à creche, conciliando exigibilidade judicial, planejamento público e capacidade administrativa.

Encerrando a coletânea, Fabio Lucas de Albuquerque Lima e Patricia Veronica Nunes C. Sobral de Souza apresentam “Direito constitucional à solidariedade e fraternidade: proteção previdenciária diante de acidentes ambientais”, trabalho que examina a tutela previdenciária dos pescadores artesanais afetados pelo desastre de Mariana, sob a perspectiva dos princípios constitucionais da solidariedade e da fraternidade.

O conjunto dos estudos ora publicados evidencia não apenas a atualidade dos temas enfrentados pela comunidade jurídica, mas também a maturidade da pesquisa desenvolvida nos Programas de Pós-Graduação em Direito do Brasil.

Em especial, a realização do Congresso Internacional em Alicante reafirma o processo de internacionalização da pesquisa jurídica brasileira e fortalece o diálogo entre diferentes tradições jurídicas, ampliando horizontes para a produção do conhecimento e para a cooperação acadêmica.

Os coordenadores registram seus agradecimentos aos autores que confiaram suas pesquisas a este Grupo de Trabalho, aos pareceristas que contribuíram para a qualidade científica dos debates e ao CONPEDI, cuja atuação tem sido decisiva para o fortalecimento da pós-graduação stricto sensu e para a consolidação da pesquisa jurídica brasileira no cenário nacional e internacional.

Alicante, Espanha, Maio de 2026.

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Prof. Dr José Querino Tavares Neto

**SUBSÍDIOS E CAPILARIDADE DO SERVIÇO EXTRAJUDICIAL:
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA E INCLUSÃO REGISTRAL EM TERRITÓRIOS
DESIGUAIS**

**SUBSIDIES AND THE CAPILLARITY OF EXTRAJUDICIAL SERVICES:
FINANCIAL COMPENSATION AND ACCESS TO REGISTRY SERVICES IN
UNEQUAL TERRITORIES**

Livia de Oliveira Ayub Alves ¹

Clara Rodrigues de Brito ²

Marcus Aurélio Vale Da Silva ³

Resumo

O artigo examina o papel dos mecanismos de compensação financeira aplicados aos serviços notariais e registrais como instrumentos de preservação da capilaridade institucional e de promoção da inclusão registral em contextos territoriais desiguais. O objetivo geral consiste em analisar em que medida tais mecanismos configuram condição estrutural para a universalização do serviço extrajudicial sem comprometer a sustentabilidade econômica das serventias submetidas ao regime de delegação previsto no art. 236 da Constituição da República. Como objetivos específicos, busca-se: (a) delimitar o sentido jurídico dos subsídios públicos no âmbito do Estado Social; (b) examinar o regime constitucional das serventias extrajudiciais e suas implicações econômicas; (c) analisar a desigualdade territorial como fator de risco de exclusão registral; e (d) identificar diretrizes para o aperfeiçoamento dos mecanismos de compensação financeira. Adota-se abordagem qualitativa de natureza jurídico-normativa, com emprego do método dedutivo, escolhido por permitir a reconstrução do problema a partir das premissas constitucionais que estruturam a atividade extrajudicial e sua função pública. O estudo demonstra que, especialmente em regiões de baixa densidade econômica, a compensação financeira não configura benefício eventual, mas requisito de funcionamento do sistema, embora sua eficácia dependa de critérios normativos claros, governança transparente e adequada calibragem redistributiva. Conclui-se que o aperfeiçoamento desses instrumentos é relevante para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais e a coerência do modelo constitucional das serventias extrajudiciais.

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília. Mestre em Direito pelo Centro Unifieo. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix.

² Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Professora Adjunta da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Docente colaboradora da Universidade de Marília (UNIMAR).

³ Doutorando em Direito pela Universidade de Marília; Mestre em Direito pela Universidade Portucalense - UPT; Mestrando em Sistemas Ambientais Sustentáveis pela UNIVATES.

Palavras-chave: Serviços extrajudiciais, Compensação financeira, Cidadania documental, Desigualdade territorial, Acesso à justiça

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the role of financial compensation mechanisms applied to notarial and registry services as instruments for preserving institutional capillarity and promoting registry inclusion in territorially unequal contexts. The general objective is to analyze to what extent such mechanisms constitute a structural condition for the universalization of extrajudicial services without compromising the economic sustainability of offices operating under the delegation regime established in Article 236 of the Brazilian Constitution. The specific objectives are: (i) to define the legal meaning of public subsidies within the framework of the Social State; (ii) to examine the constitutional regime governing extrajudicial services and its economic implications; (iii) to analyze territorial inequality as a risk factor for registry exclusion; and (iv) to identify guidelines for improving financial compensation mechanisms. The study adopts a qualitative legal-normative approach and employs the deductive method, chosen for its suitability in reconstructing the problem based on the constitutional premises that structure extrajudicial activity and its public function. The findings indicate that, particularly in low economic density regions, financial compensation does not operate as an occasional benefit but as a structural requirement for system functionality, although its effectiveness depends on clear normative criteria, transparent governance, and proper redistributive calibration. The article concludes that improving these instruments is essential to ensure the effectiveness of fundamental rights and the coherence of the constitutional model of extrajudicial services.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Extrajudicial services, Financial compensation, Documentary citizenship, Territorial inequality, Access to justice

INTRODUÇÃO

A consolidação do Estado Democrático de Direito não se esgota na produção de normas, nem na celebração abstrata de direitos. Ela depende de uma infraestrutura institucional capaz de reconhecer pessoas, estabilizar relações jurídicas e permitir que a cidadania seja exercida em condições minimamente igualitárias. É nesse plano, mais silencioso e menos visível ao debate público, que os serviços notariais e registrais assumem uma função central. Embora prestados em caráter privado por delegação, desempenham função pública essencial, porque produzem autenticidade, publicidade e segurança aos atos jurídicos, nos termos do art. 236 da Constituição.

Essa centralidade não é meramente formal. Em sociedades marcadas por desigualdades persistentes, a capacidade de registrar nascimento, óbito, casamento, propriedade e demais situações jurídicas não constitui detalhe burocrático. Trata-se de um requisito estrutural para o acesso a políticas públicas, para a circulação de riqueza, para a regularização fundiária e para a prevenção de conflitos. A documentação civil, em particular, funciona como chave de entrada para o reconhecimento estatal, e, por consequência, para a fruição de direitos sociais e de proteção. Ainda assim, o acesso a essa infraestrutura jurídica não se distribui de modo uniforme no território brasileiro.

O desenho constitucional da atividade extrajudicial convive com diversos influxos que tendem a tratar o debate de forma simplificada. De um lado, a Constituição impõe um serviço público essencial, com pretensão de universalidade. De outro, o modelo de delegação atribui ao delegatário o ônus econômico da manutenção da serventia, financiada principalmente por emolumentos. Em regiões economicamente dinâmicas, essa equação tende a se equilibrar com maior facilidade. Já em municípios de baixa densidade econômica, distantes de centros urbanos e com elevada incidência de gratuidades, o serviço pode se tornar financeiramente frágil, com repercussões diretas sobre continuidade, qualidade e presença institucional. Quando a capilaridade do sistema falha, não se trata apenas de um problema corporativo ou de gestão. O que se instala é um déficit de cidadania documental, com efeitos acumulativos sobre vulnerabilidade social e exclusão jurídica.

Nesse cenário, os mecanismos de compensação financeira, incluindo gratuidades legais e fundos de redistribuição de emolumentos, surgem como instrumentos redistributivos decisivos. A questão relevante, contudo, não é apenas afirmar que subsídios promovem inclusão. O problema teórico e institucional consiste em delimitar

em que medida tais mecanismos podem ser compreendidos como componente estrutural do próprio regime constitucional das serventias, e não como exceção assistencial, bem como identificar quais parâmetros de desenho institucional evitam distorções distributivas, opacidade e incentivos inadequados. Em termos mais diretos, discute-se se a universalidade do serviço extrajudicial pode ser sustentada sem mecanismos de equalização econômica, sobretudo onde o território e a pobreza pressionam a viabilidade cotidiana das unidades deficitárias.

A pesquisa enfrenta, portanto, a seguinte questão: em que medida os mecanismos de compensação financeira voltados aos serviços notariais e registrais configuram condição institucional para assegurar capilaridade, inclusão e acesso efetivo a direitos fundamentais em regiões remotas, compatibilizando universalidade e sustentabilidade econômica no modelo de delegação previsto pela Constituição?

Parte-se da hipótese de que, em contextos territoriais de baixa rentabilidade, a compensação financeira não opera como benefício eventual, mas como requisito de funcionamento do próprio sistema, pois preserva a presença institucional mínima necessária à cidadania documental. Ao mesmo tempo, sustenta-se que a legitimidade e a eficácia desses mecanismos dependem de critérios normativos claros, governança transparente e calibragem redistributiva, sob pena de comprometer a confiança pública no modelo e de aprofundar assimetrias entre unidades superavitárias e deficitárias.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa de natureza jurídico-normativa, com análise bibliográfica e exame do regime constitucional da atividade extrajudicial, das normas de gratuidades e dos modelos de redistribuição de receitas implementados no âmbito registral. Pautado no método dedutivo, o recorte analítico se concentra nos efeitos distributivos do financiamento por emolumentos e na relação entre desigualdade territorial, sustentabilidade das serventias e acesso à documentação civil em localidades remotas.

O texto organiza-se em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, delimita-se o sentido jurídico e institucional dos subsídios públicos, relacionando-os à inclusão e à função redistributiva do Estado. Na segunda, examina-se o regime constitucional dos serviços notariais e registrais, com ênfase na tensão entre universalidade, delegação privada e deveres públicos. Na terceira, analisa-se a desigualdade territorial como fator de exclusão registral, destacando impactos sobre cidadania e acesso a direitos. Na quarta, discutem-se os mecanismos de compensação financeira como instrumento estruturante, seus limites e diretrizes para aperfeiçoamento

institucional. Ao final, apresentam-se conclusões orientadas por critérios de efetividade, inclusão e coerência constitucional.

1. SUBSÍDIOS PÚBLICOS E INCLUSÃO INSTITUCIONAL NO ESTADO SOCIAL

A concepção dos subsídios públicos aplicados aos serviços notariais e registrais exige a condução do debate para o interior da teoria do Estado Social. A atuação redistributiva do poder público não se restringe à transferência direta de renda nem se esgota em prestações assistenciais clássicas. Ela também se materializa por meio do desenho institucional de serviços considerados essenciais à fruição de direitos fundamentais. Nesse contexto, mecanismos de compensação financeira voltados à manutenção da infraestrutura jurídica devem ser examinados como instrumentos de política pública e não como elementos periféricos do modelo. Como observa Bonavides (2009), a passagem do Estado liberal para o Estado social implicou a ampliação qualitativa das responsabilidades estatais, exigindo atuação positiva para a concretização da igualdade material.

A transição do paradigma liberal para o social produziu profunda reconfiguração das funções estatais. A igualdade meramente formal se revelou insuficiente para enfrentar assimetrias históricas de renda, território e acesso a serviços. Direitos fundamentais passaram a exigir condições materiais de exercício, deslocando o foco da simples abstenção estatal para a construção de capacidades institucionais que viabilizem sua efetividade. Nessa linha, Sarlet (2018) sustenta que a eficácia dos direitos fundamentais depende da existência de estruturas concretas que permitam sua fruição real, sob pena de redução do texto constitucional a promessa simbólica.

Sob essa perspectiva, o subsídio público pode ser compreendido como técnica de internalização de custos sociais que, se submetidos exclusivamente à lógica de mercado, tenderiam a produzir exclusão. Em sentido amplo, subsídio corresponde a transferência direta ou indireta de recursos destinada a reduzir o custo de determinado bem ou serviço para o usuário final ou para o prestador. A doutrina proveniente da análise econômica do direito reconhece que intervenções desse tipo buscam corrigir falhas distributivas e alinhar incentivos sociais, especialmente quando a provisão puramente privada se mostra insuficiente. Calabresi (1970) já advertia que a organização jurídica de determinados serviços exige considerar a distribuição social dos custos, enquanto Posner (2014) destaca

que a eficiência econômica do direito depende da adequada alocação desses encargos no sistema.

No âmbito dos serviços notariais e registrais, a configuração do subsídio assume contornos próprios. Diferentemente de setores financiados majoritariamente por dotações orçamentárias, a atividade extrajudicial opera sob regime de delegação privada com remuneração vinculada aos emolumentos. Ainda assim, a presença de gratuidades legais e de fundos de compensação demonstra que o sistema não se orienta por racionalidade puramente mercantil. Há, nesse desenho, uma arquitetura redistributiva voltada à preservação da capilaridade institucional do serviço, especialmente em localidades de baixa atratividade econômica. Conforme assinala Brandelli (2007), a atividade notarial, embora exercida em caráter privado, encontra-se funcionalmente vinculada à realização de interesses públicos primários, o que justifica a incidência de mecanismos corretivos no seu regime econômico.

Essa engenharia revela dimensão frequentemente subestimada no debate jurídico. A redistribuição não se realiza apenas por transferências fiscais diretas, mas também por mecanismos de mutualização interna, nos quais unidades superavitárias contribuem compulsoriamente para a manutenção de serventias deficitárias. Trata-se de arranjo normativo que preserva a autonomia financeira do modelo ao mesmo tempo em que reconhece a impossibilidade de submeter a universalidade do serviço à pura lógica de rentabilidade territorial. Nessa esteira, Loureiro (2022) observa que a estrutura do sistema registral brasileiro pressupõe equilíbrio entre viabilidade econômica das delegações e garantia de atendimento universal, o que exige instrumentos de compensação adequadamente calibrados.

A caracterização desses mecanismos como subsídio público demanda precisão conceitual. Ainda que os recursos circulem, em grande medida, no interior do próprio sistema de emolumentos, a obrigatoriedade de contribuição decorre de imposição legal e integra o regime jurídico da atividade delegada. Por essa razão, a compensação financeira no âmbito registral pode ser compreendida como modalidade de subsídio público em sentido funcional, pois resulta de política normativa voltada à equalização de desigualdades e à preservação de serviço de interesse coletivo. Zockun (2018) enfatiza que o regime constitucional da atividade notarial e registral não pode ser interpretado de forma dissociada de sua finalidade pública, sob pena de distorcer a própria coerência da delegação prevista no art. 236 da Constituição.

A conexão entre subsídios e inclusão institucional se torna ainda mais evidente quando se considera o papel da documentação civil no reconhecimento jurídico das pessoas. O registro de nascimento não constitui simples formalidade administrativa. Ele representa condição estruturante para o exercício de direitos sociais e para a identificação perante o Estado. Nesse cotejo, Sen (2000) sustenta que o desenvolvimento deve ser compreendido como expansão de capacidades reais das pessoas, o que pressupõe acesso efetivo a instituições que permitam o exercício das liberdades substantivas. A ausência de infraestrutura registral adequada, especialmente em regiões remotas, compromete diretamente essas capacidades.

A noção de inclusão, portanto, deve ser compreendida em sentido institucional ampliado. Não se trata apenas de ampliar o acesso físico a uma serventia, mas de assegurar que a estrutura necessária à formalização de direitos esteja funcionalmente presente em todo o território. A inclusão institucional pressupõe continuidade do serviço, previsibilidade normativa e sustentabilidade econômica mínima das unidades responsáveis pela prestação. Quando a manutenção da serventia se torna financeiramente inviável, o risco que emerge não é apenas de ineficiência administrativa, mas de erosão silenciosa da cidadania documental. Como observa Francisco (2022), as serventias extrajudiciais desempenham papel relevante na promoção da inclusão jurídica, especialmente em contextos de vulnerabilidade territorial.

A literatura sobre acesso à justiça reforça esse diagnóstico. Cappelletti e Garth (1988) já advertiam que a efetividade do acesso depende da remoção de barreiras estruturais, e não apenas da previsão formal de direitos. No contexto brasileiro contemporâneo, a via extrajudicial tem sido progressivamente reconhecida como instrumento de ampliação dessa efetividade. Medeiros Neto e Rodrigues (2026) destacam que os cartórios extrajudiciais vêm assumindo função relevante na concretização do acesso à justiça, sobretudo pela capilaridade e pela redução de custos transacionais.

Todavia, a adoção de subsídios não está imune a críticas. Modelos mal calibrados podem gerar distorções distributivas, opacidade na gestão dos fundos de compensação e incentivos inadequados à eficiência das unidades. Além disso, há o risco de que a retórica da inclusão seja mobilizada para legitimar arranjos pouco transparentes ou desprovidos de avaliação periódica. Campilongo (2011) adverte que, em sociedades complexas, a expansão funcional do direito exige mecanismos institucionais de controle capazes de evitar efeitos perversos e assimetrias não previstas.

Dessa forma, a análise dos subsídios aplicados ao sistema notarial e registral deve afastar tanto a visão que os reduz a benefício corporativo quanto a leitura que os trata como solução automática para desigualdades de acesso. O que está em jogo é a coerência do modelo constitucional de delegação diante de um território profundamente desigual. Arretche (2012) demonstra que as assimetrias federativas brasileiras produzem impactos concretos na provisão de serviços públicos, o que reforça a necessidade de instrumentos redistributivos sensíveis às diferenças territoriais.

Compreendidos nesses termos, os subsídios voltados ao sistema notarial e registral devem ser avaliados como instrumentos estruturais de política pública, cuja função consiste em compatibilizar inclusão social, segurança jurídica e sustentabilidade econômica das delegações. É a partir dessa articulação contextual que a próxima seção analisará o regime constitucional das serventias e os limites impostos pelo modelo de delegação privada de função pública.

2. REGIME CONSTITUCIONAL DAS SERVENTIAS E O EQUILÍBRIO ENTRE UNIVERSALIDADE E SUSTENTABILIDADE

A análise dos subsídios aplicados aos serviços notariais e registrais exige, necessariamente, a compreensão do regime constitucional que estrutura essa atividade no ordenamento brasileiro. O art. 236 da Constituição da República estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante concurso público (BRASIL, 1988).

Essa escolha institucional produziu um modelo jurídico singular, no qual se combinam elementos de gestão privada com a titularidade pública da função exercida. A natureza híbrida do sistema não constitui detalhe organizacional, mas elemento central para compreender os desafios que envolvem a sustentabilidade econômica das serventias e a exigência de atendimento universal.

A delegação constitucional não transforma o delegatário em agente econômico livre, submetido apenas à lógica de mercado. Ao contrário, a atividade permanece funcionalmente vinculada à realização de interesses públicos primários, especialmente a segurança jurídica e a publicidade dos atos civis. Nesse sentido, Loureiro (2022) ressalta que a atuação dos registradores e notários se insere em regime jurídico próprio, marcado por intensa regulação estatal, fiscalização judicial permanente e limitação tarifária. A

autonomia gerencial do delegatário convive, portanto, com deveres públicos rigorosos, o que afasta a leitura simplista que equipara a serventia a empreendimento privado comum.

A compreensão contemporânea das funções estatais exige superar leituras estritamente formais dos instrumentos de gestão pública. Nessa linha, destaca-se que “o orçamento público já não pode ser apenas um instrumento que contém projeções de receitas e despesas” (FIDALGO; OLIVEIRA; ROSSIGNOLI, 2024, p. 590). Essa perspectiva reforça a necessidade de interpretar os arranjos institucionais à luz de seus efeitos concretos sobre a eficiência administrativa e a realização de direitos.

A doutrina especializada é relativamente convergente ao reconhecer que a atividade extrajudicial constitui instrumento de estabilização das relações jurídicas e de redução de custos sociais. Dip (2011) destaca que a função registral projeta efeitos que ultrapassam o interesse imediato das partes, pois produz confiança sistêmica e previsibilidade nas relações patrimoniais. Na mesma linha, Brandelli (2007) afirma que a atividade notarial opera como mecanismo preventivo de litígios, contribuindo para a pacificação social e para a eficiência do sistema de justiça.

Essa dimensão funcional reforça a compreensão da segurança jurídica como bem público, cuja provisão não pode ser condicionada exclusivamente à rentabilidade local do serviço. Nessa linha, destaca-se que:

A função pública notarial e registral é instrumento que, ao contrário de consistir em um mero ônus burocrático, representa redução global dos custos de transação, pela segurança jurídica que apõe aos atos que pratica, promovendo pacificação social, fiscalização preventiva das atividades privadas e prevenção de litigiosidade” (FREITAS; VITA, 2019, p. 22).

A assertiva é relevante ao evidenciar que a atividade notarial e registral produz efeitos sistêmicos que ultrapassam a esfera meramente procedimental, especialmente ao contribuir para a redução de custos de transação e para a prevenção de conflitos. Contudo, a plena realização dessas potencialidades depende de condições institucionais e territoriais que nem sempre se verificam de forma homogênea no contexto brasileiro. Tal leitura evidencia a relevância sistêmica dessas atividades para além de uma perspectiva meramente formal ou procedimental.

A centralidade da segurança jurídica no arranjo constitucional brasileiro também se conecta ao movimento mais amplo de desjudicialização. A ampliação de competências extrajudiciais, observada nas últimas décadas, revela estratégia institucional voltada à

racionalização do sistema de justiça e à ampliação do acesso a soluções mais céleres. Como observam Silva (2020), Medeiros Neto e Rodrigues (2026), a via extrajudicial tem contribuído para reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário e ampliar a efetividade do acesso à justiça, sobretudo em matérias de menor complexidade. Esse deslocamento funcional aumenta a relevância das serventias como pontos de contato primário entre cidadão e sistema jurídico.

Entretanto, é justamente nessa ampliação de funções que se evidencia um dos principais desafios do modelo. A Constituição impõe, ainda que de forma implícita, a universalidade do serviço, pois a publicidade registral e a documentação civil são pressupostos para o exercício de direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, o financiamento da atividade permanece fortemente vinculado aos emolumentos arrecadados localmente. Em regiões economicamente dinâmicas, essa equação tende a se estabilizar. Em localidades de baixa densidade econômica, porém, a combinação entre baixa demanda remunerada e elevada incidência de gratuidades pode comprometer a viabilidade financeira da serventia.

No âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais, diversos estados brasileiros instituíram fundos de compensação destinados a custear gratuidades legais e a mitigar desequilíbrios econômicos entre serventias. Esses mecanismos representam importante instrumento de equalização interna do sistema. Contudo, sua estrutura, suficiência financeira e eficácia distributiva variam significativamente entre as unidades da federação, o que impede tratá-los como resposta uniforme aos desafios de sustentabilidade das serventias deficitárias.

Esse cenário não decorre de circunstância episódica. Ele resulta da própria arquitetura institucional do modelo brasileiro. Como adverte Zockun (2018), a delegação privada de função pública exige permanente equilíbrio entre autonomia econômica do delegatário e garantia de atendimento adequado à coletividade. Quando esse equilíbrio se fragiliza, surgem dois riscos relevantes. De um lado, a insuficiência financeira pode afetar a continuidade e a qualidade do serviço. De outro, mecanismos redistributivos mal estruturados podem produzir distorções e perda de eficiência sistêmica.

A problemática assume contornos ainda mais complexos quando observada à luz das desigualdades territoriais brasileiras. Arretche (2012) demonstra que a provisão de serviços públicos no país é fortemente influenciada por assimetrias federativas e socioeconômicas. No campo registral, isso significa que a universalidade formal do serviço não garante, por si só, sua presença efetiva em todo o território. A manutenção

das unidades depende de condições materiais mínimas, o que recoloca no centro do debate a função dos mecanismos de compensação financeira.

A função social das serventias emerge, nesse contexto, como categoria analítica relevante. Não se trata de atribuir às unidades extrajudiciais um papel assistencial amplo e indeterminado, mas de reconhecer que determinadas atividades registrais, especialmente o Registro Civil de Pessoas Naturais, possuem impacto direto sobre a inclusão jurídica básica. Furtado e Lopes (2018) observam que a atividade cartorária, embora exercida sob regime delegado, integra a engrenagem estatal de formalização de direitos e de organização da vida civil. Quando essa engrenagem falha em determinados territórios, os efeitos recaem de forma mais intensa sobre populações já vulnerabilizadas.

Sob a perspectiva constitucional contemporânea, a preservação da capilaridade do serviço extrajudicial não pode ser tratada como variável neutra. A própria lógica do art. 236 da Constituição, ao atribuir natureza pública à função exercida sob regime delegado, impõe a leitura de que a universalidade do serviço constitui elemento estruturante do modelo e não simples consequência eventual de sua exploração econômica (BRASIL, 1988; ZOCKUN, 2018).

No campo registral, essa compensação assume feição institucional, pois envolve a manutenção de uma infraestrutura jurídica mínima necessária ao reconhecimento das pessoas e à circulação segura de bens. A universalidade do serviço, portanto, possui custos que não se distribuem de maneira homogênea pelo território.

É nesse ponto que a discussão sobre sustentabilidade econômica das serventias deixa de ser tema meramente corporativo e passa a integrar a agenda constitucional mais ampla. A questão central não reside em proteger a rentabilidade individual do delegatário, mas em assegurar que o modelo de delegação continue apto a cumprir sua função pública essencial. Como observa Santos (2011), a democratização do acesso à justiça depende da existência de instituições capilarizadas e funcionalmente acessíveis, especialmente em contextos de desigualdade social persistente.

Diante desse quadro, torna-se evidente que o equilíbrio entre universalidade e sustentabilidade não pode ser alcançado por soluções simplificadoras. A mera liberalização econômica do serviço comprometeria sua função pública. Por outro lado, a imposição de encargos redistributivos sem critérios transparentes pode fragilizar a eficiência do sistema. O desafio constitucional consiste, portanto, em construir arranjos institucionais capazes de preservar a coerência pública da atividade sem inviabilizar economicamente as unidades responsáveis por sua execução.

Esse quadro se manifesta de forma particularmente sensível nas regiões remotas e de baixa densidade econômica, onde a fragilidade da demanda remunerada se combina com maiores necessidades sociais de documentação civil e regularização jurídica. É justamente nesse espaço de fricção entre território, economia e direito que se insere a análise desenvolvida na próxima seção, dedicada ao exame da desigualdade territorial como vetor de exclusão registral.

3. DESIGUALDADE TERRITORIAL E RISCO DE EXCLUSÃO REGISTRAL

A análise do regime jurídico das serventias extrajudiciais se torna incompleta quando dissociada da dimensão territorial que condiciona, na prática, o funcionamento do sistema. O Brasil apresenta profundas assimetrias regionais que se projetam sobre a capacidade de provisão de serviços públicos e paraestatais. No campo registral, essas desigualdades não operam de forma meramente periférica. Elas interferem diretamente na viabilidade econômica das unidades, na regularidade da prestação e, em última instância, na própria efetividade da cidadania documental. Como já apontava Furtado (2009), a formação econômica brasileira produziu padrões persistentes de desigualdade regional que continuam a influenciar a distribuição de infraestrutura e oportunidades no território.

Os estudos doutrinários sobre federalismo e políticas públicas demonstra que a distribuição territorial de capacidades institucionais no país é historicamente desigual. Como adverte Bercovici, “não há um modelo puro capaz de englobar um único conceito de federalismo” (BERCOVICI, 2004, p. 76), o que reforça a necessidade de analisar o arranjo federativo brasileiro a partir de suas especificidades estruturais e de suas assimetrias concretas.

Arretche (2012) evidencia que fatores como densidade populacional, dinamismo econômico local e capacidade administrativa condicionam a oferta de serviços e produzem padrões assimétricos de acesso. Quando essa chave analítica é aplicada ao universo das serventias extrajudiciais, torna-se possível compreender por que a universalidade formal prevista no ordenamento não se traduz automaticamente em presença institucional homogênea.

Nos municípios de pequeno porte, em áreas rurais extensas e em regiões de difícil acesso, a dinâmica econômica local tende a gerar baixo volume de atos remunerados. Ao mesmo tempo, é justamente nesses espaços que se concentram maiores demandas por

documentação civil básica, regularização fundiária e formalização de relações jurídicas elementares. Forma-se, assim, um quadro estruturalmente desafiador, ou seja, onde a necessidade social é mais intensa, a base econômica de sustentação da serventia tende a ser mais frágil.

Essa realidade se manifesta de modo particularmente sensível no Registro Civil das Pessoas Naturais. Diferentemente de especialidades com maior densidade patrimonial, o RCPN¹ apresenta forte incidência de atos gratuitos, especialmente nascimento e óbito, cuja prestação é constitucionalmente orientada pelo nexo da universalidade. Lopes (2018) observam que a expansão das gratuidades legais, embora socialmente necessária, produz impacto financeiro assimétrico entre serventias localizadas em contextos econômicos distintos.

A doutrina contemporânea tem reconhecido que a infraestrutura registral desempenha papel relevante na inclusão jurídica básica. Francisco (2022) destaca que as serventias extrajudiciais operam como pontos de reconhecimento formal do indivíduo perante o Estado, sobretudo em territórios marcados por vulnerabilidade socioeconômica. Na mesma linha, Medeiros Neto e Rodrigues (2026) assinalam que a capilaridade do serviço extrajudicial contribui para a ampliação do acesso à justiça em sua dimensão mais elementar, relacionada à formalização de direitos e à redução de barreiras institucionais. Como adverte Santos (2011), a democratização do acesso à justiça exige a presença de instituições efetivamente acessíveis e sensíveis às desigualdades sociais e territoriais.

Entretanto, a presença normativa da serventia em cada circunscrição não elimina os obstáculos materiais à sua manutenção. Custos operacionais fixos, exigências tecnológicas crescentes e a própria limitação da base econômica local podem comprometer a sustentabilidade de unidades situadas em regiões menos dinâmicas. Loureiro (2022) observa que a viabilidade das delegações extrajudiciais depende de equilíbrio mínimo entre volume de atos remunerados e encargos operacionais, equilíbrio este que nem sempre se verifica em municípios de baixa densidade econômica.

Nesse cenário, diversos estados brasileiros instituíram fundos de compensação voltados especialmente ao Registro Civil das Pessoas Naturais, com a finalidade de custear gratuidades legais e mitigar desequilíbrios econômicos entre serventias. Esses mecanismos representam importante instrumento de equalização interna do sistema, ao redistribuir recursos provenientes de unidades com maior arrecadação. Contudo, sua

¹ Registro Civil das Pessoas Naturais

estrutura e eficácia distributiva variam significativamente entre as unidades da federação, o que impede tratá-los como resposta uniforme aos desafios de sustentabilidade das serventias deficitárias.

A heterogeneidade desses arranjos revela que a mera existência de fundos compensatórios não elimina o risco de rarefação institucional em determinadas áreas. Em alguns contextos, os valores repassados se mostram insuficientes para cobrir custos estruturais mínimos. Em outros, a governança dos mecanismos de redistribuição suscita debates sobre transparência, critérios de rateio e previsibilidade financeira. Sob a ótica da análise econômica do direito, tais imperfeições podem gerar incentivos desalinhados e comprometer a eficiência sistêmica (POSNER, 2014).

As consequências dessa fragilidade extrapolam a esfera administrativa. A dificuldade de manutenção de serventias em regiões remotas pode produzir fenômenos de exclusão registral, caracterizados por barreiras geográficas, econômicas ou operacionais ao acesso à documentação civil e à formalização de direitos. Cappelletti e Garth (1988) já advertiam que o acesso à justiça não se esgota no ingresso em juízo, mas envolve a remoção de obstáculos estruturais que impedem o reconhecimento jurídico das pessoas.

Nesse diapasão, a ausência ou precariedade da infraestrutura registral compromete dimensões fundamentais inerentes ao desenvolvimento dos direitos fundamentais. Na perspectiva das capacidades, Sen (2000) sustenta que o desenvolvimento depende da expansão das liberdades reais das pessoas, o que pressupõe acesso efetivo a instituições que viabilizem o reconhecimento jurídico, a proteção social e a participação na vida econômica. A documentação civil, nesse contexto, funciona como condição de entrada para múltiplas políticas públicas e para o exercício de direitos sociais e políticos. Sua fragilização territorial tende a produzir efeitos cumulativos de vulnerabilização.

Além disso, a insuficiência de cobertura registral pode repercutir sobre a própria dinâmica econômica local. Dip (2011) enfatiza que a segurança jurídica proporcionada pelos registros públicos reduz custos de transação e favorece a circulação de riquezas. Quando o acesso ao registro se torna oneroso ou geograficamente difícil, ampliam-se a informalidade patrimonial, a insegurança dominial e as barreiras ao crédito, especialmente em regiões periféricas.

Diante desse quadro, a desigualdade territorial emerge como variável decisiva para compreender os limites concretos do modelo extrajudicial brasileiro. A universalidade formal do serviço convive com condições materiais profundamente

desiguais de prestação. O reconhecimento dessa realidade não conduz à negação do modelo de delegação, mas impõe a necessidade de examinar com maior rigor os instrumentos de equalização econômica disponíveis e seus limites operacionais.

É justamente a partir dessa constatação que se torna possível avançar para a análise dos subsídios e mecanismos de compensação como instrumentos estruturais de preservação da capilaridade do sistema. A próxima seção examina em que medida tais mecanismos conseguem compatibilizar inclusão institucional e sustentabilidade econômica das serventias, bem como quais aperfeiçoamentos se mostram necessários diante das assimetrias observadas no território brasileiro.

4. MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO E DIRETRIZES PARA O APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL

A constatação das assimetrias territoriais que atravessam o sistema extrajudicial brasileiro impõe exame mais detido dos mecanismos de compensação econômica atualmente existentes. Se, por um lado, tais instrumentos representam resposta institucional relevante à heterogeneidade da base arrecadatória das serventias, por outro, sua eficácia concreta depende de desenho normativo adequado, governança transparente e capacidade de adaptação às dinâmicas regionais.

Tal análise não pode se limitar à verificação formal da existência de fundos ou transferências meramente compensatórias. É necessário investigar em que medida esses mecanismos conseguem, de fato, preservar a capilaridade do serviço e evitar a formação de vazios de cidadania documental.

O exame dos mecanismos de compensação no âmbito extrajudicial deve ser compreendido à luz do direito constitucional financeiro, entendido como o conjunto de normas constitucionais que disciplina a atividade financeira do Estado (TORRES, 2014). Essa moldura teórica permite compreender que a redistribuição de receitas entre serventias não constitui medida meramente administrativa, mas expressão de escolhas institucionais vinculadas à função redistributiva do Estado.

Nessa senda, os fundos de compensação vinculados ao Registro Civil das Pessoas Naturais constituem a principal estratégia de equalização econômica atualmente adotada em diversos estados brasileiros. Sua lógica básica consiste na redistribuição de parcela dos emolumentos arrecadados por unidades superavitárias, de modo a subsidiar a prestação de atos gratuitos e a manutenção de serventias deficitárias. Em termos

funcionais, trata-se de mecanismo de mutualização interna que busca compatibilizar a natureza pública da atividade com o regime de delegação privada. Como observa Loureiro (2022), a sustentabilidade do registro civil depende, em grande medida, da existência de instrumentos capazes de absorver o impacto financeiro das gratuidades legalmente impostas.

Apesar de sua relevância, a experiência comparada entre as unidades da federação revela significativo grau de heterogeneidade institucional. Existem diferenças quanto às fontes de financiamento, aos critérios de rateio, à periodicidade dos repasses e aos mecanismos de controle. Em alguns estados, os fundos apresentam estrutura relativamente robusta e previsível. Em outros, operam com baixa transparência ou com insuficiência crônica de recursos. Essa variação compromete a capacidade de tratamento uniforme do problema e indica que a simples previsão normativa do fundo não garante, por si só, a estabilidade econômica das serventias mais vulneráveis.

Nessa toada, pode-se observar que a partir da análise econômica do direito que os mecanismos redistributivos dessa natureza precisam ser avaliados também quanto aos incentivos que produzem. Posner (2014) adverte que arranjos institucionais mal calibrados podem gerar comportamentos oportunistas ou reduzir estímulos à eficiência.

No campo extrajudicial, a ausência de critérios objetivos de mensuração de déficit, de parâmetros claros de elegibilidade e de mecanismos de monitoramento contínuo pode comprometer a legitimidade do sistema compensatório e gerar disputas corporativas ou distorções alocativas.

Outro aspecto que merece atenção se refere à governança desses fundos. A gestão eficiente de instrumentos redistributivos exige transparência, previsibilidade e controle institucional adequado. Campilongo (2011) lembra que, em sociedades complexas, a expansão de funções do direito deve ser acompanhada por mecanismos de autorregulação e supervisão capazes de reduzir opacidades sistêmicas. Aplicado ao contexto registral, isso significa que a credibilidade dos fundos de compensação depende não apenas de sua existência formal, mas da qualidade de seus procedimentos de gestão, auditoria e prestação de contas.

Além disso, a discussão sobre equalização econômica não pode ser dissociada da finalidade pública da atividade extrajudicial. O objetivo central não consiste em assegurar rentabilidade individual das delegações, mas em preservar a infraestrutura institucional necessária à formalização de direitos básicos.

Nesse ponto, a doutrina consolidada que estuda o acesso à justiça oferece importante chave interpretativa. Cappelletti e Garth (1988) já destacavam que a efetividade do acesso depende da remoção de barreiras estruturais que impedem o reconhecimento jurídico das pessoas. Quando a fragilidade financeira de determinadas serventias compromete a continuidade do serviço, o impacto recai diretamente sobre essa dimensão estrutural do acesso.

A experiência brasileira indica, portanto, que os mecanismos de compensação existentes são necessários, mas ainda operam com limitações que precisam ser enfrentadas de forma mais sistemática. A partir da análise desenvolvida nas seções anteriores, é possível identificar ao menos quatro diretrizes para o aperfeiçoamento institucional do modelo.

A primeira diretriz consiste no fortalecimento da transparência e da padronização mínima dos critérios de funcionamento dos fundos. Embora a autonomia federativa deva ser preservada, a existência de parâmetros mais claros de elegibilidade, cálculo de déficit e periodicidade de repasses tende a reduzir incertezas e a aumentar a legitimidade do sistema redistributivo.

A segunda diretriz envolve a adoção de mecanismos mais refinados de diagnóstico territorial. A simples divisão formal por circunscrições nem sempre captura adequadamente as diferenças de demanda, dispersão populacional e custos operacionais. A incorporação de indicadores socioeconômicos e geográficos pode contribuir para uma alocação mais precisa dos recursos compensatórios, alinhando o desenho do fundo às reais necessidades de cada unidade (BRITO, 2024).

A terceira diretriz se refere ao aprimoramento da governança e dos mecanismos de controle. Auditorias periódicas, relatórios públicos de desempenho e maior integração entre órgãos de fiscalização podem reduzir opacidades e fortalecer a confiança institucional no sistema. Como adverte Arretche (2012), políticas redistributivas em contextos federativos desiguais exigem arranjos institucionais capazes de combinar autonomia local com mecanismos efetivos de coordenação e monitoramento.

Por fim, a quarta diretriz aponta para a necessidade de avaliação contínua dos impactos dos fundos sobre a capilaridade do serviço. A ausência de métricas claras sobre manutenção de unidades, cobertura territorial e redução de barreiras de acesso dificulta a verificação empírica da efetividade do modelo. Em estudo anterior, observou-se que:

Os relatórios provenientes do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste demonstraram maior preocupação em apresentar, contabilmente, os níveis de adimplência e o volume das concessões de empréstimos, em detrimento de uma avaliação mais aprofundada dos efeitos de desenvolvimento gerados pelos setores produtivos beneficiados (BRITO, 2024, p. 199).

Tal diagnóstico é similar em diversas análises de políticas distributivas aplicadas nas esferas de governo, onde o foco se volta para critérios puramente contábeis e pouco qualitativo, isso reforça a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento das políticas redistributivas. A incorporação de indicadores de desempenho institucional pode permitir ajustes mais responsivos e evitar a cristalização de distorções.

Considerando as limitações identificadas, o aperfeiçoamento do modelo compensatório no âmbito extrajudicial demanda a apresentação de parâmetros institucionais mínimos capazes de orientar sua calibragem. Em primeiro plano, mostra-se recomendável a adoção de critérios objetivos de elegibilidade das serventias ao recebimento de recursos, considerando não apenas o resultado financeiro isolado, mas também fatores territoriais como dispersão populacional, distância de centros urbanos e densidade de demanda por atos gratuitos, ou seja, metas qualitativas de resultados.

Em segundo lugar, a previsibilidade dos repasses e a publicidade dos critérios de rateio devem constituir exigências estruturais do sistema, de modo a reduzir assimetrias informacionais e fortalecer a confiança institucional.

Por fim, a incorporação de mecanismos periódicos de monitoramento e revisão dos fundos pode permitir ajustes mais assertivos às dinâmicas regionais, evitando tanto a subcompensação de unidades vulneráveis quanto a cristalização de distorções distributivas. Tais diretrizes não implicam ruptura com o modelo vigente, mas seu refinamento à luz das exigências contemporâneas de universalidade e sustentabilidade.

Em linhas finais, pode-se resumir que os mecanismos de compensação econômica constituem peça relevante da engrenagem que sustenta o modelo extrajudicial brasileiro, especialmente no âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais. Todavia, sua capacidade de enfrentar as desigualdades territoriais depende de aperfeiçoamentos normativos e institucionais que reforcem transparência, precisão distributiva e governança. O desafio não reside em substituir o modelo vigente, mas em qualificá-lo de modo a assegurar que a universalidade formal do serviço se traduza em presença institucional efetiva em todo o território.

CONCLUSÃO

O presente estudo partiu da indagação acerca do papel dos subsídios públicos destinados aos serviços notariais e registrais como instrumento de inclusão social e de garantia do acesso a direitos fundamentais em regiões remotas, considerando, simultaneamente, os limites impostos pela sustentabilidade do modelo constitucional de delegação previsto no art. 236 da Constituição da República. A investigação demonstrou que a análise dessa problemática não pode ser reduzida a uma perspectiva meramente tarifária ou corporativa, pois envolve a própria capacidade do Estado brasileiro de assegurar presença institucional mínima em um território marcado por profundas desigualdades estruturais.

Ao longo do trabalho, evidenciou-se que os serviços notariais e registrais integram a infraestrutura jurídica essencial do Estado, desempenhando função decisiva na formalização de direitos, na produção de segurança jurídica e na viabilização do acesso a políticas públicas. Embora exercidos em caráter privado, por delegação, tais serviços permanecem funcionalmente vinculados à realização de interesses públicos primários, o que justifica a incidência de mecanismos normativos voltados à preservação de sua capilaridade territorial.

A análise das desigualdades regionais revelou que a universalidade formal do serviço convive com condições materiais profundamente heterogêneas de prestação. Em municípios de pequeno porte e em áreas economicamente frágeis, a combinação entre baixo volume de atos remunerados, elevada incidência de gratuidades legais e custos operacionais crescentes impõe desafios concretos à manutenção das serventias, especialmente no âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais. Nesses contextos, a fragilidade econômica das unidades não constitui fenômeno isolado, mas expressão de assimetrias estruturais que atravessam o federalismo brasileiro por anos.

Nesse cenário, os mecanismos de compensação financeira e de redistribuição de receitas se revelam instrumentos relevantes de equalização interna do sistema. A pesquisa confirmou a hipótese de que, em regiões remotas, tais subsídios não se configuram como benefício eventual, mas como condição de possibilidade para a continuidade do serviço e para a preservação da cidadania documental. Sem esses mecanismos, a lógica estritamente econômica tenderia a concentrar a prestação em áreas mais rentáveis, ampliando vazios institucionais justamente onde a vulnerabilidade social se mostra mais intensa.

Todavia, o estudo também demonstrou que a simples existência de fundos compensatórios não resolve, por si só, as distorções territoriais observadas. A experiência brasileira revela significativa heterogeneidade quanto à estrutura, à suficiência financeira e à governança desses instrumentos. Em alguns contextos, os repasses se mostram insuficientes para cobrir custos mínimos de operação; em outros, a ausência de critérios mais refinados de distribuição pode gerar incertezas e questionamentos quanto à real eficiência do modelo.

A partir desse diagnóstico, observou-se que o aperfeiçoamento dos mecanismos de compensação deve criar parâmetros institucionais mais rigorosos, especialmente no que se refere à transparência dos critérios de rateio, à incorporação de indicadores territoriais na alocação de recursos, ao fortalecimento dos mecanismos de controle e à avaliação periódica de resultados. Tais medidas não implicam ruptura com o modelo constitucional vigente, mas seu aprimoramento à luz das exigências contemporâneas de inclusão e eficiência.

Do ponto de vista teórico, o trabalho contribui para o debate sobre subsídios no âmbito extrajudicial de uma abordagem predominantemente financeira para uma perspectiva institucional e territorial. Ao enfatizar a realidade das regiões remotas, evidencia-se que a política de compensação integra estratégia mais ampla de redução de desigualdades e de fortalecimento da cidadania documental, dialogando com a função redistributiva do Estado Social e com a literatura sobre acesso à justiça.

Conclui-se, portanto, que a compatibilização entre inclusão social e sustentabilidade econômica das serventias não depende da negação do modelo de delegação privada, mas de seu contínuo aperfeiçoamento institucional. A manutenção da capilaridade dos serviços notariais e registrais em regiões remotas constitui requisito para a efetividade dos direitos fundamentais e para a consolidação de um Estado comprometido com a redução das desigualdades territoriais. Nesse contexto, os subsídios públicos, quando estruturados de forma transparente, proporcional e responsiva às diferenças regionais, revelam-se instrumentos legítimos e necessários à preservação da infraestrutura jurídica que sustenta a cidadania no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRITO, Clara Kelliany Rodrigues de. Novas perspectivas para a política de desenvolvimento regional dos fundos constitucionais de financiamento: um estudo voltado à concessão de empréstimos do FNE para o setor de shopping center. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – **Repositório da Universidade de Marília**, Marília-SP, 2024.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

DIP, Ricardo Henry Marques. **A função social do registro de imóveis**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

FARINA, Elizabeth M. M. Q.; AZEVEDO, Paulo F.; SAES, Maria Sylvia M. **Competitividade: mercado, Estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.

FIDALGO, Fabrício Facury; OLIVEIRA, Bruno Bastos de; ROSSIGNOLI, Marisa. A influência do orçamento participativo na legislação, planejamento e na execução orçamentária de Franca/SP. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, v. 24, n. 2, e12938, 2024.

FRANCISCO, Alison Cleber. As serventias extrajudiciais como ferramenta de promoção de inclusão jurídica: uma análise mais ampla de sua função e impactos na sociedade. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – **Repositório da Universidade de São Paulo**, São Paulo -SP, 2022.

FREITAS, Matheus Silva de; VITA, Jonathan Barros. Uma introdução à análise econômica (AED) das atividades notariais e registrais. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 1-28, jan./jun. 2019.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

FURTADO, Lucas; LOPES, José Reinaldo de Lima. **Manual dos cartórios: função, responsabilidade e limites jurídicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Método, 2022.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de; RODRIGUES, Marcos Delli Ribeiro. O papel dos cartórios extrajudiciais na efetividade do acesso à justiça no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 219-238, 2026.

POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. 9. ed. New York: Wolters Kluwer, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Rafael Peteffi da. **Desjudicialização e acesso à justiça: desafios do sistema brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 45, n. 289, p. 111-135, 2020.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ZOCKUN, Maurício. **Regime constitucional da atividade notarial e de registro**. São Paulo: Malheiros, 2018.