

LEVIATÃ NOTARIAL E REGISTRAL: O PROVIMENTO CNJ N. 247/2026, O VALIDADOR NACIONAL DE SELOS E O PREÇO DA CONFIANÇA

Reserva legal, proporcionalidade e sustentabilidade da rede extrajudicial brasileira, com estudo de impacto econômico-regulatório

Fernando Augusto de Melo Cardoso

Advogado com ênfase em direito notarial e registral e em direito das famílias e das sucessões. Especialista em direito notarial e registral e em direito das famílias e sucessões. Professor da Escola Superior de Advocacia da OAB/DF. Juiz de Paz. Presidente da Comissão da Advocacia Extrajudicial da OAB/DF – Subseção Guarã. Presidente da Comissão de Notários e Práticas Extrajudiciais do IBDFAM/DF. Imortal da ABRASCI, acadêmico da cadeira 52 do Colegiado Acadêmico de Ciências Jurídicas. Palestrante e conferencista. Foi escrevente notarial e assistente da ANOREG/DF.

RESUMO: O Provimento n. 247, de 7 de agosto de 2026, da Corregedoria Nacional de Justiça, instituiu o Validador Nacional de Selos de Fiscalização dos Atos Notariais e Registrais e criou, em favor de entidade sindical de âmbito nacional, obrigação de repasse de um, dez ou vinte e cinco reais por ato praticado no país. Este artigo examina o ato em três planos. No plano da competência, sustenta que a exação tem perfil material de taxa e foi criada sem lei, em desacordo com o art. 150, I, e o art. 236, § 2.º, da Constituição, com o art. 3.º, III, da Lei n. 10.169/2000 e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que veda destinar receita de emolumentos a entidade de direito privado. No plano da proporcionalidade, demonstra que a medida não supera as etapas de adequação, necessidade e ponderação estrita, e que foi editada sem a análise consequencial exigida pelos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. No plano econômico, projeta a arrecadação a partir de dados públicos de tribunais estaduais, do IBGE e do relatório Cartório em Números, com premissas declaradas, e demonstra impacto anual estimado em setecentos e cinquenta e dois milhões de reais, em intervalo que vai de duzentos e trinta e um milhões a um bilhão e seiscentos e noventa e seis milhões, com efeito regressivo sobre os atos de menor valor e sobre as serventias deficitárias. Conclui com cinco proposições de reformulação.

PALAVRAS-CHAVE: Direito notarial e registral. Provimento CNJ n. 247/2026. Selo de fiscalização. Legalidade tributária. Proporcionalidade. Emolumentos.

Nota metodológica: todas as decisões judiciais citadas indicam número do processo, relator, órgão julgador, data e fonte de consulta. As projeções numéricas da seção 7 são estimativas construídas sobre dados públicos, com premissas expressamente declaradas, e não se apresentam como estatística oficial. Onde não há dado público consolidado, isso é dito no corpo do texto.

1 INTRODUÇÃO: OS ABSURDOS QUE NASCEM DE BOAS INTENÇÕES

Nietzsche advertiu, na segunda dissertação da Genealogia da moral, que a origem de uma coisa e a finalidade que depois lhe é imposta são fatos separados por um abismo. Instituições nascem para um fim, são apropriadas por forças novas, reinterpretadas, reorientadas, e terminam servindo a propósitos que seus criadores não anteciparam nem desejariam (NIETZSCHE, 1998). O aviso não é um exercício de ceticismo estéril. É um método. Quando um ato normativo se apresenta envolto em finalidades irrepreensíveis —

segurança, transparência, prevenção de fraudes, interoperabilidade, é precisamente aí que o jurista deve apertar o exame, porque a nobreza declarada do fim costuma funcionar como anestésico da crítica sobre os meios.

Hobbes construiu o Leviatã sobre a troca entre liberdade e proteção. O pacto se justifica porque o soberano protege; e, na própria arquitetura hobbesiana, cessa a obrigação de obedecer quando cessa a capacidade de proteger (HOBBS, 2003). A lição atravessa os séculos com uma pergunta simples: quanto se pode cobrar em nome da segurança antes que o preço destrua aquilo que se pretendia assegurar? A segurança não é um valor absoluto. É um bem que compete com outros e que, como todos, se submete a um cálculo de custo.

Foucault mostrou que o poder disciplinar moderno não opera pela força, mas pelo registro. O panóptico não precisa de correntes: basta a visibilidade permanente, a inscrição contínua de cada gesto em um arquivo, a possibilidade de que tudo seja verificado a qualquer instante (FOUCAULT, 2014). O aparato disciplinar se legitima porque a vontade de ver parece sempre inocente. Ninguém protesta contra a transparência. E é justamente essa unanimidade que a torna o mais eficiente dos instrumentos de controle.

Bauman deu a esse fenômeno a sua forma contemporânea. Na vigilância líquida, o controle deixa de ser uma estrutura fixa e passa a fluir, terceirizado, difuso, alimentado por uma demanda de segurança que nunca se satisfaz: cada camada de proteção revela uma nova vulnerabilidade que justifica a camada seguinte (BAUMAN; LYON, 2013). A insegurança não é o problema que a vigilância resolve; é o combustível que ela consome e reproduz (BAUMAN, 2001).

Byung-Chul Han levou o diagnóstico ao limite. A transparência, escreve ele, não é uma virtude, mas uma ideologia. A sociedade que exige transparência total não é uma sociedade de confiança: é uma sociedade de suspeita generalizada. Confiança só é necessária onde o conhecimento é incompleto; onde tudo é verificável e verificado, a confiança se torna supérflua e o que resta é controle (HAN, 2017). Em Psicopolítica, Han acrescenta que o dispositivo contemporâneo não coage: convence. Ele obtém adesão fazendo com que o vigiado sinta que colabora com o próprio bem (HAN, 2018).

Reunidas, essas cinco leituras compõem uma advertência precisa, e é com ela que este artigo se abre: justificativas moralmente defensáveis são capazes de produzir arranjos institucionais absurdos, e o absurdo tende a passar despercebido exatamente porque a justificativa é boa. Ninguém é contra a prevenção de fraudes. Ninguém defende selos

falsificáveis. Ninguém sustenta que o cidadão não deva poder verificar a autenticidade de um documento. O consenso sobre o fim, contudo, não valida o meio, não dispensa a lei, não afasta a proporcionalidade e, sobretudo, não transforma em constitucional aquilo que a Constituição reservou ao legislador.

O Provimento n. 247, de 7 de agosto de 2026, da Corregedoria Nacional de Justiça, instituiu o Validador Nacional de Selos de Fiscalização dos Atos Notariais e Registrais — VNS. O ato veio acompanhado de reação institucional imediata. A Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais e as vinte e sete ARPEN estaduais publicaram nota de posicionamento e repúdio, qualificando a cobrança como confiscatória e como tributo criado sem lei em sentido estrito. Os Operadores Nacionais — ONSERP, ONR, ON-RTDPJ e ON-RCPN — subscreveram nota coletiva de oposição, sustentando que os objetivos declarados poderiam ser alcançados por protocolos abertos sobre a infraestrutura já existente, sem estrutura paralela e sem novos custos às serventias.

Este artigo sustenta uma tese em três tempos. Primeiro: a obrigação de repasse criada pelo Provimento tem natureza materialmente tributária e, por isso, era matéria de reserva legal, ou, se não for tributo, é algo pior, uma imposição patrimonial compulsória sem qualquer título constitucional e sem as garantias que acompanham a tributação. Segundo: mesmo que se superasse o vício de competência, o arranjo não sobrevive ao teste da proporcionalidade em nenhuma de suas três etapas. Terceiro: o modelo econômico embutido no ato é, para a franja deficitária da rede extrajudicial, inviabilizador, e a demonstração disso não depende de retórica, mas de aritmética sobre dados públicos.

Há ainda um ponto que precede todos os demais e que merece ser dito com todas as letras. A função notarial e registral existe para produzir confiança. Ceneviva já observava que a fé pública é o núcleo da delegação e a razão pela qual o Estado transfere ao particular o exercício de uma função estatal (CENEVIVA, 2010); Brandelli situa o notário como o terceiro imparcial cuja intervenção dispensa a prova posterior (BRANDELLI, 2009). Criar uma camada nacional cuja premissa operativa é a de que o selo emitido pelo Tribunal de Justiça competente não basta para atestar a si mesmo é, estruturalmente, um ato de desconfiança institucional do sistema em relação a si próprio. Han descreveria o movimento com exatidão: substitui-se confiança por verificação e, ao fazê-lo, destrói-se o bem que se pretendia proteger.

2 O QUE O PROVIMENTO N. 247/2026 EFETIVAMENTE INSTITUI

2.1 O que o ato institui

Antes da crítica, a descrição. O objeto precisa ser apresentado sem caricatura.

O art. 1.º institui o VNS como plataforma nacional de verificação da autenticidade, integridade, vinculação e situação dos selos correspondentes aos atos praticados pelas serventias extrajudiciais, estruturada sobre banco nacional de dados de natureza pública. O art. 3.º, § 1.º, organiza a informação em três camadas: dados de identificação e validação do selo; metadados do ato ao qual o selo se vincula; e conteúdo do ato. O § 2.º restringe o banco nacional às duas primeiras camadas, e o § 4.º veda ao VNS receber, armazenar ou replicar o conteúdo dos atos.

O art. 13 cria o Código de Validação Nacional de Selo — CVNS, numeração de vinte dígitos distribuída em quatro campos: seis dígitos do Código Nacional da Serventia, dois do Tribunal de Justiça, dez de número de ordem sequencial gerado no âmbito da própria serventia e dois dígitos verificadores obtidos pelo algoritmo MOD 97-10 da ISO/IEC 7064:2003. O art. 22 institui o Registro Temporal de Eventos — RTE, encadeamento cronológico e auditável de todos os eventos extrajudiciais relacionados a cada objeto jurídico identificável: matrícula imobiliária, número de ato de registro civil, protocolo notarial ou identificador equivalente.

A governança está no art. 4.º. O desenvolvimento e a operacionalização do VNS ficam atribuídos à Confederação Nacional dos Notários e Registradores — CNR, qualificada pelo próprio Provimento como entidade sindical de âmbito nacional, condicionados à homologação da Corregedoria Nacional. O art. 20, § 1.º, veda às serventias desenvolver solução destinada a exercer, em âmbito nacional, as funções de validação atribuídas ao VNS. O art. 21 estende a vedação a qualquer pessoa natural ou jurídica, ressalvadas apenas as atividades da CNR.

O custeio está no Capítulo VII. O art. 24 estabelece que o sistema não acarretará custo orçamentário direto ao Conselho Nacional de Justiça. O art. 27 fixa os parâmetros de repasse: um real por ato cujos emolumentos sejam de até cem reais; dez reais por ato cujos emolumentos sejam superiores a cem e de até cinco mil reais; vinte e cinco reais por ato cujos emolumentos superem cinco mil reais. O § 1.º esclarece que a base de enquadramento é o valor dos emolumentos do ato que deu origem ao selo de fiscalização estadual. O § 3.º condiciona o repasse relativo a atos gratuitos e isentos à efetiva compensação pelos fundos estaduais.

O art. 28 determina que os repasses sejam feitos pelas serventias diretamente à entidade nacional responsável até o quinto dia útil do mês subsequente ao da prática dos atos. O art. 29 autoriza a CNR a utilizar até dois por cento dos recursos arrecadados para despesas

administrativas gerais, incluídas — a expressão é do próprio Provimento, as relativas ao desempenho de suas atividades finalísticas associativas e sindicais. O art. 37 condiciona a exigibilidade das obrigações à homologação da solução tecnológica e à comunicação oficial da Corregedoria Nacional.

Registre-se, em favor do ato, que ele contém salvaguardas relevantes: veda a exploração econômica dos dados pela CNR (art. 25, § 2.º), impõe reversibilidade integral da solução tecnológica (art. 36), exige trilhas de auditoria, relatórios trimestrais e proíbe a formação de perfis e a coleta automatizada (art. 8.º, § 4.º). O problema não está na ausência de preocupação técnica. Está na estrutura jurídica e econômica sobre a qual essa preocupação foi construída.

2.2 As manifestações institucionais e o que elas sustentam

O Provimento produziu, em menos de uma semana, a reação mais ampla que a atividade extrajudicial brasileira registrou nos últimos anos. Três manifestações públicas foram subscritas, e convém examiná-las com o mesmo rigor com que se examina o ato que as motivou — inclusive para apontar onde os argumentos são fortes e onde não são.

A primeira veio dos Operadores Nacionais dos serviços registrais: o Operador Nacional do Sistema de Registros Públicos, o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, o Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e de Civil de Pessoas Jurídicas e o Operador Nacional do Registro Civil das Pessoas Naturais. A nota coletiva de oposição afirma a adesão dos signatários à interoperabilidade, à padronização técnica e à segurança jurídica, e sustenta que esses objetivos devem ser alcançados por protocolos abertos e interfaces de integração que conectem as infraestruturas já existentes, preservando os investimentos realizados e evitando sobreposição de sistemas. Formula, ainda, a objeção técnica que este artigo reputa a mais consistente de todas: a validação de um selo de fiscalização não se confunde com a validação do ato jurídico, e a confirmação da autenticidade de um identificador, isoladamente, nada assegura quanto à integridade ou à validade do inteiro teor do ato. Acrescenta que a ausência de uniformidade nacional dos atuais modelos de selo torna a camada nacional de validação um ganho menor do que se supõe.

A segunda veio da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais e das vinte e sete ARPEN estaduais. A nota de posicionamento e repúdio desloca o foco para a economia peculiar do Registro Civil: a prestação gratuita, por imposição legal, de atos

fundamentais à dignidade humana; a sobrecarga sobre serventias de municípios de baixa densidade populacional, cuja receita é historicamente insuficiente para cobrir custos operacionais básicos; e a dependência estrutural dos fundos de compensação e da solidariedade intercartorária. Daí o argumento central: a imposição de um gravame por ato sufoca a atividade, drena recursos indispensáveis à manutenção dos serviços locais e compromete a capilaridade que evita desertos de cidadania e sustenta o combate ao sub-registro. No plano jurídico, a nota qualifica a cobrança como confiscatória e como tributo criado sem lei em sentido estrito, com violação da legalidade tributária e extrapolação dos limites da competência fiscalizatória e regulamentar do Conselho.

A terceira, datada de 13 de agosto de 2026, é a que altera a natureza do episódio. Subscrita conjuntamente pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil, pelo Colégio Notarial do Brasil — Conselho Federal, pelo Registro de Imóveis do Brasil, pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil, pela ARPEN-Brasil, pelo Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil e pelos Operadores Nacionais das especialidades notariais e registrais, a nota de repúdio e posicionamento reúne, em um único documento, praticamente todas as entidades nacionais representativas do sistema extrajudicial brasileiro. Não houve dissenso setorial: a manifestação é unânime entre os representados.

Seus fundamentos são três, e todos merecem registro. O primeiro é procedimental: as entidades afirmam ter sido surpreendidas pela edição de norma de tamanha abrangência e repercussão sem prévio e efetivo diálogo com a atividade extrajudicial, e sustentam que alterações estruturais dessa magnitude exigem debate técnico amplo, transparência, avaliação prévia de impacto e participação efetiva. O segundo é econômico: a nota registra especial preocupação com o modelo de custeio, que cria incidência financeira diretamente relacionada aos atos praticados, com repercussão significativa sobre a sustentabilidade dos serviços, agravada pelas profundas diferenças econômicas, estruturais e regionais entre os cartórios brasileiros. O terceiro é conclusivo: as signatárias manifestam repúdio à forma como a matéria foi instituída, defendem a imediata revogação do ato e informam estar promovendo análise técnica e jurídica conjunta, com avaliação de todas as medidas institucionais e jurídicas cabíveis.

A exigência de avaliação prévia de impacto, formulada em termos expressos pelas entidades, não constitui retórica corporativa. Reproduz, quase literalmente, o que os arts. 20 a 22 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, na redação da Lei n. 13.655/2018, e o art. 5.º da Lei n.

13.874/2019 impõem a quem edita ato normativo de interesse geral. O anexo deste artigo procura suprir, na medida do que dados públicos permitem, exatamente essa lacuna.

Convergem as três manifestações em cinco pontos: nenhuma delas se opõe à unificação nacional da verificação de selos; todas atacam o modelo de custeio por ato; todas apontam a ausência de diálogo prévio e de avaliação de impacto; todas defendem o aproveitamento da infraestrutura existente; e todas invocam a heterogeneidade econômica e regional da rede como fator que o ato desconsiderou.

2.3 O déficit de participação: quem não foi ouvido é quem paga

Há um traço comum às três manifestações que merece exame autônomo, porque não configura queixa corporativa, e sim vício de procedimento. Todas afirmam a mesma coisa: o ato foi editado sem prévio e efetivo diálogo com a atividade que ele regula e onera.

A gravidade do ponto decorre de quem são os excluídos. Não se trata de terceiros interessados ou de observadores do setor. São as entidades que representam a totalidade das especialidades notariais e registrais, que operam as centrais eletrônicas nacionais sobre as quais o novo sistema pretende sobrepor-se, que detêm o conhecimento técnico da arquitetura existente e que, ao fim, suportarão integralmente o custo do arranjo. Quem executa o serviço, quem mantém os sistemas e quem pagará a conta não foi consultado sobre nenhuma das três coisas.

A omissão contrasta com a prática que a própria Corregedoria Nacional adota em matérias de menor densidade econômica. O art. 2.º do Provimento n. 149/2023 instituiu a Comissão Consultiva Permanente do Código Nacional de Normas — Foro Extrajudicial, órgão criado precisamente para franquear ao setor a participação na formulação normativa. O art. 16, § 5.º, do Provimento n. 213/2026, na redação do Provimento n. 243/2026, condiciona a mera revisão dos limites monetários de enquadramento tecnológico a estudo técnico e a consulta prévia às Corregedorias dos Tribunais de Justiça. O art. 64-A do Código Nacional de Normas, incluído pelo Provimento n. 211/2026, nomeia expressamente as entidades representativas nacionais como interlocutoras institucionais para o credenciamento de fornecedores de papel de segurança. Diversos provimentos recentes registram, em seus considerandos, as deliberações tomadas em pedidos de providências que os antecederam. O Provimento n. 247/2026 não registra consulta, não menciona a Comissão Consultiva, não invoca deliberação prévia e não indica manifestação de nenhuma das entidades nacionais.

Nada disso equivale a exigir plebiscito para cada ato administrativo. Reconhece-se apenas que o art. 29 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, incluído pela Lei n. 13.655/2018, prevê a consulta pública como instrumento próprio da edição de atos normativos por autoridade administrativa; que o art. 20 do mesmo diploma veda decidir com base em valores jurídicos abstratos sem consideração das consequências práticas; que o art. 21 exige a demonstração da necessidade e da adequação da medida em face das alternativas; e que o art. 5.º da Lei n. 13.874/2019, regulamentado pelo Decreto n. 10.411/2020, estendeu a análise de impacto regulatório aos atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos. A participação, nesse desenho, não opera como cortesia institucional. Opera como método de produção de informação, sem o qual a decisão se toma às cegas.

E o custo da cegueira é mensurável. Os dados de que este artigo se vale para projetar a arrecadação, dimensionar o impacto sobre as serventias de menor porte e identificar o descompasso entre o encargo e o regime de diferimento dos emolumentos do protesto estão, em sua maior parte, na posse das entidades que não foram ouvidas — quando não na posse do próprio Conselho, por força do dever de alimentação do Sistema Justiça Aberta imposto pelo art. 136-A do Código Nacional de Normas. Ouvir o setor não teria atrasado o ato; teria evitado que ele fosse editado sem saber quanto custa, quanto arrecada e sobre quem recai.

Aqui a metáfora do título deixa de ser ornamento. O Leviatã de Hobbes é uma construção de consentimento: a autoridade se legitima porque os súditos, ao instituí-la, autorizam-lhe os atos. Um poder que decide sozinho sobre o corpo que governa, sem sequer ouvi-lo, não é o soberano hobbesiano — é a sua degeneração. E Han acrescentaria o traço contemporâneo: o dispositivo eficiente é o que obtém adesão; aqui, não houve nem a tentativa de obtê-la.

Registre-se, a título de informação institucional relevante, que a Associação dos Notários e Registradores do Brasil, primeira signatária da nota conjunta, já figurou como requerente em ações diretas de inconstitucionalidade conhecidas e julgadas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de emolumentos, entre elas a ADI 3.643 e a ADI 3.704. A legitimidade ativa para o controle concentrado, portanto, não é questão em aberto.

3 A OBRIGAÇÃO DE REPASSE: TRIBUTO SEM LEI OU IMPOSIÇÃO SEM TÍTULO

3.1 O nome não decide a natureza

O art. 4.º do Código Tributário Nacional é categórico: a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la a denominação e as demais características formais adotadas pela lei. Geraldo Ataliba construiu sobre essa premissa toda a sua teoria da hipótese de incidência: o que qualifica a exação é a descrição legal do fato e a consequência patrimonial que dele decorre, não o rótulo que o legislador ou o administrador lhe atribui (ATALIBA, 2006).

Aplique-se o critério ao art. 27 do Provimento n. 247/2026. Tem-se uma prestação pecuniária, compulsória, em moeda, que não constitui sanção de ato ilícito, cujo fato gerador é a prática de ato notarial ou registral submetido a selo de fiscalização, cuja base de graduação é o valor dos emolumentos do ato, e que se destina ao custeio de uma atividade de verificação e fiscalização exercida sob supervisão do Poder Judiciário. Falta-lhe apenas um elemento do art. 3.º do CTN: a instituição por lei. E falta-lhe, no polo ativo, um ente dotado de capacidade tributária.

O perfil material é o de taxa em razão do exercício do poder de polícia. Não por acaso: é exatamente esse o enquadramento que o Supremo Tribunal Federal firmou para as exações que incidem sobre a atividade notarial e registral, tomando os emolumentos como base de cálculo. Na ADI 3.028/RN, relator o Ministro Marco Aurélio e redator do acórdão o Ministro Ayres Britto, julgada em 26 de maio de 2010, a Corte assentou que o tributo é gerado em razão do poder de polícia que assiste aos Estados-membros no plano da vigilância, orientação e correção da atividade, nos termos do art. 236, § 1.º, da Constituição. Na ADI 3.643/RJ, relator o Ministro Ayres Britto, julgada em 8 de novembro de 2006 e com acórdão publicado no Diário da Justiça de 16 de fevereiro de 2007, o Plenário reiterou que a taxa de polícia sobre as atividades notariais e de registro tem por base de cálculo os emolumentos já legalmente disciplinados.

O Provimento n. 247/2026 adotou, sem lei, precisamente a base de cálculo que a jurisprudência constitucional identifica como base de cálculo de taxa estadual, para instituir exação de alcance nacional destinada a entidade privada. A coincidência não é acidental: ela decorre da natureza da coisa.

3.2 Os emolumentos são taxas, e a fiscalização já é paga

A qualificação tributária dos emolumentos é jurisprudência assentada. Na ADI 1.148, relator o Ministro Gilmar Mendes, julgada em 2 de setembro de 2015, o Plenário reconheceu

expressamente a natureza tributária de taxa dos emolumentos. Na ADI 5.539/GO, do mesmo relator, julgada na sessão virtual de 10 a 20 de junho de 2022, a ementa consigna que a jurisprudência do Supremo reconhece a natureza de taxa decorrente do exercício do poder de polícia dos emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais.

Daí decorre uma consequência que o Provimento não enfrenta. A fiscalização dos serviços notariais e de registro é atividade estatal, atribuída ao Poder Judiciário pelo art. 236, § 1.º, da Constituição, e já custeada. Os Estados e o Distrito Federal instituíram, por lei, taxas de fiscalização judiciária e fundos de reaparelhamento alimentados por parcelas acrescidas aos emolumentos, arranjo cuja constitucionalidade o Supremo validou nos precedentes acima. O próprio Conselho Nacional de Justiça reconhece a existência dessa exação: o Provimento CN n. 243, de 21 de julho de 2026, ao alterar o Provimento n. 213/2026, define como repasses legais obrigatórios, no art. 2.º, XXVI, as parcelas destinadas ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, aos fundos de compensação e, textualmente, a taxa de fiscalização judiciária.

O que o art. 27 do Provimento n. 247/2026 faz é cobrar, uma segunda vez e por ato infralegal, o custeio de uma atividade de fiscalização que já é remunerada por tributo estadual instituído em lei. Regina Helena Costa, em passagem invocada pelo próprio Ministro Gilmar Mendes no voto condutor da ADI 5.539, recorda que a taxa de polícia objetiva remunerar o custo da atividade estatal de fiscalização (COSTA, 2018). Se o custo já é remunerado, a nova exação carece de referibilidade, e a referibilidade é o que distingue a taxa do imposto disfarçado.

3.3 A reserva legal e o Tema 829

O art. 150, I, da Constituição veda exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. O art. 236, § 2.º, reserva a lei federal o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos. E a Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000, editada para regular esse dispositivo, dispõe no art. 1.º, parágrafo único, que o valor fixado para os emolumentos deve corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, e veda, no art. 3.º, III, cobrar das partes interessadas quaisquer outras quantias não expressamente previstas nas tabelas de emolumentos.

O ponto merece atenção, porque revela a armadilha do desenho normativo. Como a Lei n. 10.169/2000 proíbe cobrar do usuário qualquer valor fora da tabela, o custo do VNS não pode ser repassado ao cidadão. Ele é, por construção jurídica, irreversivelmente do delegatário. Não se trata de encargo que atravessa a serventia e chega ao mercado: é subtração direta e

definitiva da remuneração do serviço delegado, que o art. 28 da Lei n. 8.935/1994 assegura ao notário e ao registrador.

Alguém poderá objetar que a exigência de lei se satisfaz com a competência normativa constitucional do Conselho Nacional de Justiça, prevista no art. 103-B, § 4.º, da Constituição. A objeção não resiste ao Tema 829 da repercussão geral. No RE 838.284/SC, relator o Ministro Dias Toffoli, julgado pelo Plenário em 19 de outubro de 2016, o Supremo fixou tese segundo a qual não viola a legalidade tributária a lei que, prescrevendo o teto, possibilita ao ato normativo infralegal fixar o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, vedada atualização por ato do próprio conselho de fiscalização acima dos índices legais de correção monetária.

Leia-se a tese pelo avesso, que é como as teses de repercussão geral devem ser lidas. Ela admite a delegação normativa apenas quando existe lei anterior que prescreve o teto; exige proporção razoável com os custos da atuação estatal; e proíbe que o próprio ente arrecadador atualize o valor livremente. O Provimento n. 247/2026 não tem lei que prescreva teto algum, não demonstra proporção com custo nenhum. Sequer há estudo de custo no ato ou em anexo, e entrega a gestão financeira à própria entidade beneficiária (art. 24, § 1.º). Nem sequer o padrão mais permissivo da jurisprudência é atendido.

A tese é ainda mais restritiva do que parece à primeira leitura, porque o Supremo já havia recusado, décadas antes, a tentativa de instituir ou majorar custas e emolumentos por ato infralegal. Na Representação n. 1.094/SP, julgada pelo Tribunal Pleno em 8 de agosto de 1984, relator o Ministro Soares Muñoz e redator do acórdão o Ministro Moreira Alves, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de setembro de 1992 e ementa em RTJ 141/430, a Corte declarou a inconstitucionalidade do Decreto n. 16.685/1981 do Estado de São Paulo, assentando que a exigência de lei para a instituição ou o aumento de custas e emolumentos constitui garantia que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa. E, no RE 116.208/MG, relator o Ministro Moreira Alves, julgado pelo Plenário em 20 de abril de 1990, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 8 de junho de 1990 e ementa em RTJ 132/867, firmou-se a natureza tributária de taxa dos emolumentos judiciais e extrajudiciais. Se um decreto estadual não pode fazê-lo, um provimento correicional tampouco pode.

E há precedente que dispensa a analogia com o decreto, porque examina exatamente a espécie normativa aqui em causa: o ato de tribunal. Na ADI 1.444/PR, relator o Ministro Sydney Sanches, julgada por unanimidade pelo Tribunal Pleno em 12 de fevereiro de 2003, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 11 de abril de 2003, o Supremo declarou a

inconstitucionalidade da Resolução n. 7, de 30 de junho de 1995, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que majorara custas judiciais e extrajudiciais. O acórdão registra que o conceito de taxa do art. 145 da Constituição abrange não só as custas judiciais, mas também as extrajudiciais, pois estas resultam igualmente de serviço público, ainda que prestado em caráter particular na forma do art. 236, e conclui que a majoração resultou de resolução de tribunal, e não de lei formal, como a Constituição exige.

A estrutura é a mesma do caso presente. Ali, um tribunal majorou por resolução aquilo que a Constituição reservou à lei. Aqui, a Corregedoria Nacional criou, por provimento, encargo pecuniário incidente sobre cada ato notarial e registral, graduado pelo valor dos emolumentos. Se a resolução de um Tribunal de Justiça não pode fazê-lo no âmbito de um Estado, o provimento de um órgão de controle administrativo não o pode em âmbito nacional.

3.4 O beneficiário privado: a linha jurisprudencial mais desfavorável ao ato

Há uma linha de precedentes do Supremo que trata especificamente da destinação de receitas de custas e emolumentos a entidades privadas, e ela é uniformemente contrária ao modelo adotado.

Na ADI 1.378, ajuizada em 1995 pela Procuradoria-Geral da República contra os arts. 49 e 50 da Lei n. 4.847/1993 do Espírito Santo, o Plenário deferiu medida cautelar em 29 de novembro de 1995, relator o Ministro Celso de Mello, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 30 de maio de 1997. A ementa é de uma atualidade incômoda: custas judiciais e emolumentos extrajudiciais têm natureza tributária de taxa; a destinação parcial dos recursos da arrecadação a instituições privadas é inadmissível; e a vinculação desses recursos ao custeio de atividades diversas daquelas cujo exercício justificou a instituição da espécie tributária acarreta a descaracterização da função constitucional da taxa. Registre-se, por exigência de rigor, que a ação principal veio a ser julgada prejudicada por perda superveniente de objeto, em virtude da revogação da lei capixaba impugnada, o que não retira do precedente cautelar a autoridade doutrinária que o próprio Supremo lhe reconhece, ao invocá-lo em julgados posteriores, inclusive na ADI 5.539.

Na ADI 3.111, relator o Ministro Alexandre de Moraes, com acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 8 de agosto de 2017, o Plenário examinou norma fluminense que acrescia um décimo da UNIF aos emolumentos das tabelas ali indicadas, a ser recolhido pelos titulares dos ofícios até o quinto dia útil do mês seguinte, sendo dois centésimos

destinados a cada uma de cinco entidades, entre elas a Mútua dos Magistrados, a Caixa de Assistência do Ministério Público e a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Rio de Janeiro. O Supremo fulminou a destinação. Registre-se a coincidência de desenho: acréscimo por ato, recolhimento pelo delegatário até o quinto dia útil do mês subsequente, destinação a entidade representativa da própria categoria. É exatamente a arquitetura dos arts. 27 a 29 do Provimento n. 247/2026, com a diferença de que ali havia lei estadual e aqui há provimento.

A síntese veio na ADI 5.539/GO. O Ministro Gilmar Mendes registrou que o Tribunal tem declarado a invalidade de normas que afetam o produto da arrecadação de custas ou emolumentos extrajudiciais a entidades de natureza privada, estranhas à estrutura do Estado. A ação foi julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da Lei estadual n. 19.191/2015, fixando-se que a destinação a fundos ou despesas genéricas, não associados às funções essenciais à Justiça, ofende os arts. 145, I e II, e 150, IV, da Constituição.

Se uma lei estadual não pode destinar parcela de emolumentos a entidade privada, um provimento não pode instituir, sobre a mesma base, um encargo pago diretamente pelas serventias a uma confederação sindical. O argumento a fortiori dispensa desenvolvimento.

3.5 A contradição interna do próprio Conselho Nacional de Justiça

O aspecto mais desconcertante do Provimento n. 247/2026 não está em sua tensão com o Supremo. Está em sua tensão com o próprio Conselho Nacional de Justiça.

O Provimento n. 107, de 24 de junho de 2020, editado pela mesma Corregedoria Nacional, dispõe em seu art. 1.º que é proibida a cobrança de qualquer valor do consumidor final relativamente aos serviços prestados pelas centrais registras e notariais de todo o território nacional, ainda que travestidas da denominação de contribuições ou taxas, sem a devida previsão legal. O ato fundou-se em decisão plenária proferida no Pedido de Providências n. 3703-65.2020.2.00.0000, na qual o Conselho ratificou liminar da Corregedoria Nacional assentando que não cabe a nenhuma central cartorária do país efetuar cobranças de seus usuários, ainda que travestidas de contribuições ou taxas, sem previsão legal.

A expressão travestidas é do próprio Conselho. E o fundamento é o da legalidade. Note-se, ademais, o desenho que o Provimento n. 107/2020 adotou para o custeio das centrais: os custos de manutenção, gestão e aprimoramento devem ser ressarcidos pelos delegatários

vinculados às entidades associativas coordenadoras. Vinculados. A palavra pressupõe adesão voluntária. O Provimento n. 247/2026 rompe esse desenho ao impor o custeio a todas as serventias do país, independentemente de qualquer vínculo associativo com a CNR.

A norma não foi revogada. O comando foi incorporado ao Código Nacional de Normas e ali permanece vigente, no art. 344, com a redação que reproduz literalmente a proibição de cobrança de qualquer valor relativamente aos serviços prestados pelas centrais registras e notariais de todo o território nacional, ainda que travestidas da denominação de contribuições ou taxas, sem a devida previsão legal. O Provimento n. 247/2026 não revogou o art. 344 do Código, não o alterou e não o mencionou.

Mais significativo ainda é o contraste com o modelo de custeio que o próprio Código Nacional de Normas consagra para a infraestrutura eletrônica nacional dos registros públicos. Os arts. 217 a 220 disciplinam a sustentação financeira do ONSERP, do ONR, do ON-RCPN e do ON-RTDPJ. E o fazem sobre base inteiramente diversa: os recursos advêm de fundos criados pelo art. 5.º da Lei n. 14.382, de 2022, por lei, portanto; a cota de participação é definida em processo administrativo instaurado pela Corregedoria Nacional de Justiça, no qual, nos termos expressos do art. 218, § 1.º, serão realizados estudos sobre o volume de arrecadação dos emolumentos brutos e colhidas informações sobre os montantes estimados necessários à implementação, sustentação e evolução do sistema; e o recolhimento se dá até o último dia útil de cada mês, com base nos emolumentos efetivamente percebidos no mês anterior, conforme o art. 218, § 2.º.

Compare-se, item a item, com o Provimento n. 247/2026. Lá, lei federal; aqui, provimento. Lá, processo administrativo com estudo de custo e de arrecadação; aqui, três valores fixados sem memória de cálculo. Lá, percentual sobre emolumentos percebidos; aqui, valor fixo por ato praticado. Lá, recolhimento sobre o que entrou no caixa; aqui, recolhimento sobre o que foi lavrado, tenha ou não sido pago. A Corregedoria Nacional dispõe de um modelo próprio, testado, juridicamente ancorado em lei e desenhado com estudo prévio, e escolheu não utilizá-lo.

Há uma segunda incoerência, de data ainda mais recente. O Provimento CN n. 211, de 28 de janeiro de 2026, ao inserir o art. 64-A no Código Nacional de Normas, disciplinou a aquisição de papel de segurança e estabeleceu que podem qualificar-se como entidades credenciadoras, caso tenham interesse, as entidades representativas nacionais de cada uma das atribuições notariais e de registro, arrolando expressamente Anoreg/BR, CNR, Arpen-Brasil, IRIB, CNB-CF, IEPTB e IRTDPJ Brasil, sob critérios de isonomia, celeridade e publicidade.

Em janeiro de 2026, portanto, a Corregedoria Nacional adotou modelo aberto e isonômico entre as entidades nacionais. Em agosto do mesmo ano, para infraestrutura muito mais sensível e economicamente relevante, atribuiu exclusividade a uma única entidade, sem chamamento público, sem critério comparativo divulgado e com cláusula de reserva de mercado (art. 21) oponível a qualquer pessoa natural ou jurídica.

Nada disso imputa má-fé a quem quer que seja. Constata apenas que o mesmo órgão, no intervalo de sete meses, aplicou a duas situações materialmente análogas dois padrões normativos opostos, e que a Administração está vinculada à coerência de seus próprios precedentes, por força dos arts. 2.º e 50 da Lei n. 9.784/1999 e do art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei n. 13.655/2018.

3.6 Liberdade de associação e o problema dos dois por cento

O art. 4.º do Provimento qualifica a CNR como entidade sindical de âmbito nacional. O art. 29 autoriza-a a aplicar até dois por cento dos recursos arrecadados em despesas administrativas gerais, inclusive as relativas ao desempenho de suas atividades finalísticas associativas e sindicais.

Some-se: uma obrigação pecuniária compulsória, imposta por ato administrativo a toda uma categoria, cujo produto financia, em parcela prevista de modo expresso, as atividades sindicais de uma confederação, sem que a sujeição dependa de filiação, autorização ou manifestação de vontade do obrigado.

O art. 5.º, XX, da Constituição garante que ninguém será compelido a associar-se ou a permanecer associado. O art. 8.º, V, repete a garantia no plano sindical. Ao julgar a ADI 5.794/DF, relator o Ministro Edson Fachin e redator do acórdão o Ministro Luiz Fux, em 29 de junho de 2018, o Plenário declarou constitucional o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical, e a ratio decidendi da maioria repousou justamente na impossibilidade de impor custeio sindical a quem a Constituição assegura o direito de não se filiar nem se manter filiado.

Se a contribuição sindical prevista em lei federal desde 1940 não sobreviveu à leitura constitucional da liberdade de sindicalização, é difícil sustentar que um repasse compulsório criado por provimento, com dois por cento expressamente afetados a atividades sindicais, possa sobreviver. E aqui o vício não é apenas de forma: é de conteúdo, porque atinge liberdade fundamental.

3.7 Os limites da competência normativa do Conselho

O Supremo delimitou o alcance normativo do Conselho Nacional de Justiça na ADI 4.145/DF, relator o Ministro Edson Fachin e redator do acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 26 de abril de 2018. O Plenário assentou que o Conselho é órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura, de natureza meramente administrativa, e que, no âmbito de sua competência normativa, pode regular as rotinas dos órgãos do Poder Judiciário, mas, na dicção do acórdão, o CNJ não pode criar obrigações que se estendam a órgãos estranhos ao Poder Judiciário.

O art. 21 do Provimento n. 247/2026 veda a implantação, a operação ou a disponibilização, por qualquer pessoa natural ou jurídica, de infraestrutura destinada a exercer em âmbito nacional as funções de validação atribuídas ao VNS. O destinatário da proibição não é o delegatário nem o Tribunal: é qualquer pessoa. Um provimento correicional cria, assim, uma reserva de atividade econômica oponível erga omnes, em favor de uma entidade privada, sem lei e sem processo competitivo. O conflito com a ADI 4.145 é direto, e igualmente o é com o art. 170, parágrafo único, da Constituição.

3.8 O dilema: se é tributo, é inconstitucional; se não é, é pior

Convém enfrentar a objeção mais séria que se pode opor à nota da ARPEN-Brasil, e enfrentá-la é o que torna a crítica mais forte, não mais fraca. É possível sustentar que o repasse do art. 27 não é tecnicamente tributo, porque o sujeito ativo não é ente público dotado de capacidade tributária, porque a cobrança não se dá mediante atividade administrativa plenamente vinculada e porque não há lançamento. A objeção tem consistência dogmática.

Ela apenas não socorre o Provimento. Ao contrário: agrava-o. Se a exação é tributo, é inconstitucional por violação da legalidade tributária, da reserva de lei federal do art. 236, § 2.º, e da vedação de destinar receita de emolumentos a entidade privada. Se não é tributo, então tem-se uma obrigação patrimonial compulsória, de alcance nacional, criada por ato infralegal, sem qualquer título constitucional que a autorize, e, o que é decisivo, sem nenhuma das garantias que a Constituição associa à tributação: sem legalidade estrita, sem anterioridade, sem vedação expressa ao confisco, sem competência do Tribunal de Contas sobre a aplicação do produto, sem sujeição à Lei de Responsabilidade Fiscal e sem incidência da Lei n. 14.133/2021 sobre os contratos custeados.

O delegatário fica, nessa segunda hipótese, submetido ao que há de mais gravoso na tributação — a compulsoriedade, e privado de tudo o que a Constituição lhe daria em contrapartida. É a pior das duas possibilidades, e é provavelmente a correta.

3.9 A sanção ausente

Resta um problema que o Provimento simplesmente não resolve. O art. 20, § 2.º, prevê apuração disciplinar e as penalidades dos arts. 31 a 33 da Lei n. 8.935/1994 para a hipótese de desenvolvimento de solução concorrente. Nada dispõe, contudo, sobre a consequência do inadimplemento do repasse do art. 28.

As alternativas são igualmente problemáticas. Ou o crédito é cobrável pelas vias ordinárias, e então uma confederação sindical passa a ser credora de doze mil delegatários por força de ato correicional, o que apenas explicita a anomalia. Ou o inadimplemento é tratado como infração disciplinar, e então o poder correicional do Estado é mobilizado para a cobrança de crédito de pessoa jurídica de direito privado, hipótese cuja gravidade fala por si. A omissão do Provimento sobre esse ponto não é lacuna técnica: é sintoma de que a obrigação criada não encontra, no ordenamento, categoria que a acomode.

4 A PROPORCIONALIDADE: DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO AO CASO

4.1 O que é proporcionalidade

A proporcionalidade é frequentemente invocada e raramente definida. Convém fazê-lo, porque a crítica que se segue depende do rigor do conceito.

Alexy a construiu como decorrência lógica da estrutura dos princípios. Se princípios são mandamentos de otimização, isto é, normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, então a colisão entre eles se resolve por ponderação, e a ponderação, para não ser arbitrária, submete-se a uma sequência de três exames sucessivos e subsidiários: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (ALEXY, 2011).

Virgílio Afonso da Silva, ao criticar o uso indistinto dos termos na jurisprudência brasileira, insistiu em dois pontos que a prática forense costuma ignorar. O primeiro é que proporcionalidade e razoabilidade não são sinônimos: a razoabilidade opera como exigência de compatibilidade entre meio e fim, enquanto a proporcionalidade é uma estrutura de três etapas

com ordem de precedência. O segundo é que as etapas são subsidiárias: só se examina a necessidade se a medida for adequada, e só se chega à ponderação estrita se a medida for necessária (SILVA, 2002). Uma medida inadequada é inconstitucional sem que se precise discutir seu custo.

Canotilho situa a proporcionalidade no princípio do Estado de Direito e a decompõe nas mesmas três exigências, acrescentando que a conformidade do meio ao fim deve ser demonstrável, e não presumida (CANOTILHO, 2003). No direito brasileiro, o suporte constitucional está no devido processo legal substantivo do art. 5.º, LIV, nos princípios do art. 37, caput, e, em matéria tributária, na vedação do confisco do art. 150, IV.

Há, ainda, um fundamento legal específico que o Provimento n. 247/2026 ignora por inteiro. Os arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluídos pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, determinam que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão; que a motivação demonstre a necessidade e a adequação da medida, inclusive em face de possíveis alternativas; e que se considerem os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. O art. 5.º da Lei n. 13.874/2019 e o Decreto n. 10.411/2020 estenderam a análise de impacto regulatório aos atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos.

O Provimento n. 247/2026 não contém, em seus vinte e um considerandos, uma única linha de estimativa de custo do sistema, de dimensionamento da arrecadação projetada, de comparação com alternativas ou de avaliação de impacto sobre as serventias deficitárias. Fixa três alíquotas — um, dez e vinte e cinco reais, sem apresentar a memória de cálculo que as sustenta. Segurança jurídica, prevenção de fraudes e interoperabilidade são exatamente os valores jurídicos abstratos a que se refere o art. 20 da LINDB. A ausência de análise consequential não configura defeito estético da motivação. Configura vício de legalidade.

4.2 Adequação: o VNS produz o resultado que promete?

A primeira etapa indaga se o meio é apto a promover o fim. Aqui a nota conjunta dos Operadores Nacionais formula a objeção decisiva, e ela é tecnicamente correta: a validação de um selo de fiscalização não se confunde com a validação do ato jurídico. Confirmar que um identificador é autêntico nada diz sobre a integridade ou a validade do inteiro teor do ato a que ele se refere.

O próprio Provimento admite o ponto, e o admite mais de uma vez. O art. 1.º, § 1.º, declara que o VNS não substitui a qualificação jurídica atribuída aos notários e registradores nem as certidões dotadas de fé pública. O art. 3.º, § 4.º, veda ao sistema receber ou armazenar o conteúdo dos atos. O art. 14, § 2.º, limita a validação local à verificação da consistência do CVNS, sem produzir presunção quanto ao estado jurídico atualizado do selo. O art. 17, parágrafo único, esclarece que a ausência de informação ou a inconsistência na consulta não implicam, por si sós, inexistência, invalidade ou ineficácia do ato.

Some-se a isso a arquitetura do próprio código. O art. 13, III, determina que o número de ordem do CVNS seja gerado sequencialmente no âmbito da própria serventia. O § 2.º fixa como dígito verificador o algoritmo MOD 97-10 da ISO/IEC 7064:2003 — norma técnica pública, de domínio universal, cuja função declarada é detectar erros de transcrição. Um dígito verificador padronizado protege contra o erro de digitação; não protege contra a falsificação, porque quem falsifica calcula o dígito. A segurança real do sistema depende inteiramente da consulta em linha à base nacional, o que o art. 14, § 3.º, reconhece ao dizer que a validação sem conexão não substitui a consulta em tempo real.

Resta perguntar, então, o que a base nacional acrescenta às bases estaduais que já existem, já são consultáveis por QR Code na internet e já respondem à mesma pergunta. A resposta honesta é: unifica o ponto de consulta. É um ganho de conveniência, não de segurança substantiva. Ganho real, mas modesto, e é sobre essa medida real que a etapa seguinte deve trabalhar.

4.3 Necessidade: existiam meios menos gravosos?

A segunda etapa indaga se, entre os meios igualmente aptos, foi escolhido o menos restritivo. Aqui a resposta é inequívoca, e ela está escrita nas duas notas de oposição.

Existem, hoje, vinte e sete sistemas estaduais de selo de fiscalização em operação, todos com consulta pública gratuita. O Tribunal de Justiça de São Paulo mantém sistema de controle e consulta de selos digitais com QR Code. O Tribunal de Justiça de Alagoas opera selo digital desde 2019 e divulgou, para o período de 16 de janeiro a 19 de dezembro de 2023, 2.681.338 atos selados. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina registrou mais de 120 milhões de atos selados nos cinco primeiros anos de operação de seu selo digital. No Rio de Janeiro, a Portaria CGJ n. 556/2024 disciplina o selo de fiscalização e fixa o seu valor unitário.

Existem, também, centrais nacionais de infraestrutura registral e notarial já constituídas e custeadas: o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos, instituído pela Lei n. 14.382, de 27 de junho de 2022; o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, criado pelo art. 76 da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017; a Central de Informações do Registro Civil; a Central Nacional de Protesto; a plataforma e-Notariado; a Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados. Todas mantidas com recursos das serventias.

E existe, por fim, o Código Nacional da Serventia, atribuído pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, que já identifica univocamente cada unidade em âmbito nacional e que o art. 13, I, do Provimento incorpora como primeiro campo do CVNS. A camada de identificação nacional, portanto, já existe. O que se propõe é replicá-la com um segundo identificador e, sobre ele, construir um segundo banco de dados.

O meio menos gravoso é aquele que os Operadores Nacionais propuseram: protocolos abertos de interoperabilidade que conectem as bases estaduais existentes a um ponto único de consulta, aproveitando infraestrutura já paga. Tecnicamente, trata-se de um agregador de consultas, não de um repositório paralelo. O custo marginal é ordens de grandeza inferior. A etapa da necessidade não é superada quando existe alternativa idônea, disponível e comprovadamente mais barata, e a Corregedoria Nacional sequer a discutiu no ato.

4.4 Proporcionalidade em sentido estrito: o custo contra o ganho

A terceira etapa confronta a intensidade da restrição com o peso do fim promovido. Como o ganho de segurança substantiva é marginal, pelas razões da subseção 4.2, bastaria que o custo fosse relevante para que a medida sucumbisse. O custo, como se demonstrará na seção 7, situa-se na casa das centenas de milhões de reais por ano.

Antes disso, porém, há um vício de proporcionalidade interno ao art. 27 que independe de qualquer projeção. O encargo é fixado em valores absolutos por faixa de emolumentos, com dois degraus abruptos, e o resultado é uma escala regressiva.

Tabela 1 — Ônus relativo do repasse segundo o valor dos emolumentos (art. 27 do Provimento n. 247/2026)

Emolumentos do ato	Repasse devido	Ônus sobre o emolumento
R\$ 5,00	R\$ 1,00	20,00%
R\$ 20,00	R\$ 1,00	5,00%

Emolumentos do ato	Repasse devido	Ônus sobre o emolumento
R\$ 100,00	R\$ 1,00	1,00%
R\$ 100,01	R\$ 10,00	9,99%
R\$ 500,00	R\$ 10,00	2,00%
R\$ 5.000,00	R\$ 10,00	0,20%
R\$ 5.000,01	R\$ 25,00	0,50%
R\$ 50.000,00	R\$ 25,00	0,05%

Da tabela extraem-se três observações. A primeira: o ônus relativo é inversamente proporcional ao valor do ato. Um ato de cinco reais suporta carga quatrocentas vezes maior, em termos percentuais, que um ato de cinquenta mil reais. A segunda: há descontinuidades violentas. Um centavo a mais sobre cem reais multiplica o encargo por dez, elevando a carga relativa de um por cento para praticamente dez por cento. Um centavo a mais sobre cinco mil reais multiplica o encargo por dois vírgula cinco. A terceira, e mais grave: os atos de menor valor são precisamente os mais praticados — reconhecimentos de firma, autenticações, certidões de registro civil, e são os atos do cidadão comum, prestados majoritariamente pelas serventias de menor porte.

A regressividade não decorre de efeito colateral. Está no desenho. E ela contraria frontalmente a diretriz que o próprio Conselho Nacional de Justiça adotou seis meses antes. O Provimento CN n. 243, de 21 de julho de 2026, invoca expressamente, entre seus considerandos, a diretriz de progressividade e de proporcionalidade regulatória que orienta o Provimento n. 213/2026, e estrutura toda a exigência tecnológica em classes e subclasses definidas pela receita bruta semestral da serventia, com prazos e níveis de exigência graduados. Em julho, a Corregedoria Nacional gradua obrigações conforme a capacidade econômica da unidade. Em agosto, institui encargo linear, por ato, indiferente ao porte da serventia e regressivo em relação ao valor do ato. As duas orientações não convivem.

5 SOBREPOSIÇÃO E DESNECESSIDADE: O SELO DO SELO

A objeção da desnecessidade merece desenvolvimento próprio, porque é a que mais claramente expõe o caráter redundante do arranjo.

O selo de fiscalização é instrumento de controle estadual, previsto nas normas de cada Tribunal de Justiça, custeado pelas serventias mediante aquisição de lotes e destinado a permitir a verificação da autenticidade do ato. Ele já cumpre, no âmbito de cada unidade da Federação, exatamente a função que o VNS promete cumprir em âmbito nacional: identificar a serventia emissora, vincular o selo ao ato, indicar sua situação e permitir a consulta pública. A diferença entre os dois é de escopo territorial, não de natureza.

E o selo estadual não é gratuito. A Portaria CGJ n. 556/2024 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro fixa em dois reais e cinquenta e nove centavos o valor do selo de fiscalização. No Rio Grande do Sul, o Provimento CGJ n. 70/2024 atualizou a tabela para valores que vão de dois reais e dez centavos a cinco reais e vinte centavos nas faixas ordinárias, chegando a noventa e quatro reais e setenta centavos nos atos de maior valor. O delegatário já paga pelo selo antes de praticar o ato. O Provimento n. 247/2026 acrescenta, sobre esse custo, um segundo encargo por ato, sem que o primeiro seja reduzido, revisto ou sequer mencionado.

O art. 13, § 4.º, do Provimento reconhece isso ao dispor que o CVNS não substitui o selo de fiscalização estadual, ao qual permanecerá lógica e tecnicamente vinculado. E o art. 19, I, é ainda mais explícito: a implementação do VNS não substitui os sistemas locais de emissão, controle e fiscalização de selos. Tem-se, portanto, por admissão normativa expressa, um selo sobre o selo: dois identificadores para o mesmo ato, duas bases de dados, dois pontos de falha, dois custos.

Nada disso nega a virtude da integração nacional. Apenas observa que integração e duplicação são coisas distintas. Integrar significa fazer conversarem sistemas existentes; duplicar significa criar um sistema novo que reproduza o que os existentes já fazem. A nota dos Operadores Nacionais captura a distinção com precisão ao sustentar que os objetivos declarados são alcançáveis por protocolos abertos e interfaces de integração que conectem as infraestruturas já existentes, preservando os investimentos já realizados e evitando a sobreposição de sistemas.

Há ainda um dado que o Provimento parece não ter considerado e que compromete a própria base de incidência do art. 27. O selo de fiscalização não é instituto nacional uniforme. O Código Nacional de Normas o reconhece de forma expressa e reiterada: o art. 319 dispõe sobre a lavratura do ato notarial eletrônico nos Tribunais de Justiça em que são exigidos selos de fiscalização; o art. 451, VII, determina ao profissional da Unidade Interligada apor o respectivo selo se atuante nas unidades federativas onde haja sistema de selo de fiscalização; e o § 3.º do mesmo artigo condiciona o fornecimento dos documentos às unidades federativas

quando empreguem o sistema de selos. A locução condicional se repete porque a realidade é condicional. O art. 27, § 1.º, do Provimento n. 247/2026, ao ancorar o enquadramento nos emolumentos dos atos que derem origem aos selos de fiscalização dos tribunais de justiça, edifica uma cobrança nacional sobre uma base que o próprio Código Nacional de Normas reconhece não existir em todo o território.

E o controle desses recolhimentos já tem titular definido. O art. 195, I, do Código Nacional de Normas atribui à Corregedoria-Geral da Justiça local a competência para disciplinar o controle dos recolhimentos relativos à taxa de fiscalização, ao selo ou a outro valor que constitua receita devida ao Estado, ao Distrito Federal, ao Tribunal de Justiça, ao Município, a outras entidades de direito e aos fundos de renda mínima e de custeio de atos gratuitos. A norma está em vigor, foi editada pela mesma Corregedoria Nacional e não sofreu revogação.

Tampouco falta ao Conselho uma base nacional de dados alimentada pelas serventias. Ela existe, é dele, e foi reformulada cinco meses antes do Provimento n. 247/2026. O Provimento CN n. 218, de 13 de março de 2026, deu nova redação aos arts. 136 a 136-F do Código Nacional de Normas para definir o Sistema Justiça Aberta como banco de dados da Administração Pública, de valor estratégico para a Corregedoria Nacional, alimentado com dados decorrentes do exercício das atividades notariais e de registro. A alimentação é dever funcional de notários e registradores, deve observar padrões de atualidade, fidedignidade, exatidão, integridade, rastreabilidade e coerência sistêmica, ocorre até o décimo quinto dia do mês subsequente, inclui informação semestral de produtividade e arrecadação, sujeita-se a mecanismos permanentes de auditoria, validação e rastreabilidade com identificação do responsável e preservação do histórico de alterações, e admite integração progressiva com outras bases institucionais e verificação automatizada de consistência mediante cruzamento com bases oficiais. A arquitetura do Justiça Aberta é indistinguível, em natureza, daquilo que o VNS promete — com a diferença de que o Justiça Aberta é público, é do Conselho e não cobra nada por ato.

Some-se que a verificação pública de autenticidade por QR Code já é regra nacional para os atos notariais eletrônicos: o art. 298 do Código determina que a impressão do ato notarial eletrônico contenha, em destaque, a chave de acesso e o QR Code para consulta e verificação da autenticidade na internet. O mecanismo que o art. 14 do Provimento n. 247/2026 apresenta como inovação já está no Código Nacional de Normas desde 2023.

O quadro seguinte sintetiza o contraste entre o modelo de custeio consolidado no Código Nacional de Normas para a infraestrutura eletrônica nacional e o modelo instituído pelo Provimento n. 247/2026.

Tabela 2 — Custeio da infraestrutura nacional: o modelo do Código Nacional de Normas e o modelo do Provimento n. 247/2026

Elemento	Serp, ONR, ON-RCPN e ON-RTDPJ (arts. 217 a 220 do CNN)	VNS (arts. 24 a 31 do Prov. 247/2026)
Fundamento do custeio	Art. 5.º da Lei n. 14.382/2022	O próprio provimento
Definição do valor	Processo administrativo do CNJ, com estudo de arrecadação e de custo	Três faixas fixas, sem memória de cálculo
Forma de cálculo	Cota percentual de participação	Valor fixo por ato, em faixas
Base de incidência	Emolumentos efetivamente percebidos	Ato praticado, recebido ou não
Prazo de recolhimento	Último dia útil do mês seguinte	Quinto dia útil do mês seguinte
Gestor dos recursos	Operadores nacionais, sob agente regulador	Confederação sindical
Parcela para fins associativos	Não prevista	Até 2% (art. 29)

Há ainda o argumento da onerosidade acumulada, que a nota da ARPEN-Brasil enfatiza e que a cronologia normativa confirma. Em fevereiro de 2026, o Provimento n. 213 revogou o Provimento n. 74/2018 e impôs a todas as serventias padrões mínimos de tecnologia da informação, com cinco anexos normativos, exigências de autenticação multifator, criptografia, retenção de trilhas de auditoria, plano de recuperação de desastres e testes periódicos. Em março de 2026, o Provimento n. 218 reformulou o Sistema Justiça Aberta e ampliou os deveres de alimentação de dados. Em maio de 2026, o Provimento n. 225 instituiu, nos arts. 263-A a 263-J do Código Nacional de Normas, um sistema nacional de monitoramento alimentado continuamente pelos tabeliões de protesto, com dicionário de dados em anexo normativo e integração por interface de programação de aplicações. Em julho de 2026, o Provimento n. 243 recalibrou prazos e classes, mantendo íntegras as exigências técnicas dos anexos. Em agosto de 2026, o Provimento n. 247 acrescentou um encargo por ato. Cada um desses atos, isoladamente,

é defensável. A soma, aplicada à mesma base econômica no intervalo de seis meses, produz um efeito que nenhum deles avaliou.

6 O PROTESTO: O ATO QUE SE PAGA DEPOIS — OU NUNCA

O protesto de títulos revela, com clareza singular, o descompasso entre o desenho do art. 27 e a realidade econômica das serventias. A razão está na estrutura de remuneração fixada pela Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997.

O art. 37 dessa lei estabelece que os Tabeliães de Protesto percebem os emolumentos diretamente das partes. O art. 19 determina que o pagamento do título apresentado a protesto seja feito no Tabelionato, no valor declarado pelo apresentante, acrescido dos emolumentos e demais despesas. O art. 16 condiciona a retirada do título ao pagamento dos emolumentos. A lógica do sistema é a do pagamento diferido: o tabelião pratica os atos e recebe depois, do devedor que paga, do apresentante que retira ou de quem requer o cancelamento.

Quando o título é apresentado pela Fazenda Pública — hipótese generalizada após a Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012, que autorizou o protesto de certidões de dívida ativa, o diferimento se acentua. O ente público não antecipa emolumentos. Se o devedor jamais paga e jamais requer o cancelamento, o tabelião não recebe nada, em momento algum, pelos atos que praticou por imposição legal.

Os números dimensionam o problema. Segundo a sétima edição do relatório Cartório em Números, foram enviados a protesto, em 2024, 13.435.609 títulos do setor público, dos quais 2.407.695 foram recuperados. A diferença, de 11.027.914 títulos, corresponde a atos praticados em um único ano que não geraram recuperação e, portanto, não geraram receita para o tabelião. O relatório registra índice de recuperação de vinte e um por cento; a razão entre os dois números absolutos por ele próprio divulgados resulta em dezessete vírgula nove por cento, divergência que se anota por dever de exatidão e que não altera a ordem de grandeza do problema.

O art. 27, § 3.º, do Provimento condiciona os repasses de custeio decorrentes de atos gratuitos e isentos à efetiva compensação pelos fundos estaduais. A redação é precisa em sua insuficiência: fala de atos gratuitos e isentos, não de atos com diferimento legal do pagamento de emolumentos. E a distinção não é sutileza doutrinária — é classificação do próprio Código Nacional de Normas, que em dois dispositivos idênticos, o art. 17, § 4.º, e o art. 191, veda a cobrança parcial ou a não cobrança de emolumentos ressalvadas as hipóteses de isenção, não

incidência ou diferimento previstas na legislação específica. São três categorias, e o Provimento n. 247/2026 contemplou duas.

O ponto ganha gravidade quando se percebe que o Código Nacional de Normas já resolvera o problema, e o resolvera bem. O art. 370, § 2.º, com a redação vigente, dispõe que os valores destinados aos ofícios de distribuição ou outros serviços extrajudiciais, aos entes públicos ou às entidades, a título de emolumentos, custas, taxa de fiscalização, contribuições, custeio de atos gratuitos, tributos ou de caráter assistencial, serão repassados somente após o efetivo recebimento pelo tabelião de protesto. A regra é clara, é da mesma autoridade que editou o Provimento n. 247/2026 e alcança, de modo expresso, os valores destinados a entidades a título de contribuições e de custeio.

No mesmo sentido, o art. 190 do Código determina que a receita seja lançada no dia da prática do ato ainda que o delegatário não tenha recebido os emolumentos, mas o § 2.º ressalva que, nos estados em que o pagamento dos emolumentos do protesto seja diferido por previsão legal, considera-se dia da prática do ato o da lavratura do termo de cancelamento, o do acatamento do pedido de desistência ou o do pagamento do título. O art. 369, por sua vez, assegura ao tabelião a percepção dos emolumentos integrais e do reembolso dos acréscimos instituídos por lei, por lei, e não por provimento. E o art. 320-U, incluído pelo Provimento CN n. 204, de 26 de agosto de 2025, estende o diferimento à averbação da certidão de dívida ativa no registro de imóveis, demonstrando que o problema transborda o protesto.

Confronte-se agora o art. 28 do Provimento n. 247/2026: repasse até o quinto dia útil do mês subsequente ao da prática dos atos, sem qualquer condicionamento ao recebimento. Ou o dispositivo revogou tacitamente o art. 370, § 2.º, do Código Nacional de Normas — e revogação tácita de norma expressa, em matéria financeira, por ato que sequer a menciona, é o oposto da segurança jurídica que o Provimento invoca em seus considerandos, ou deve ser lido em harmonia com ele, hipótese em que a redação do art. 28 é defeituosa e exige correção. Não há terceira leitura.

O resultado prático, na leitura literal, é aritmético. Sobre onze milhões de atos anuais de protesto público não recuperados, o encargo de um real gera desembolso de aproximadamente onze milhões de reais por ano; se o enquadramento for o de ato intermediário, o desembolso alcança cento e dez milhões de reais anuais. Em ambos os casos, trata-se de dinheiro que sai do caixa do tabelião por atos pelos quais ele nada recebeu e pelos quais pode nunca vir a receber.

O tabelião tampouco pode repassar esse custo a quem quer que seja. Os emolumentos são fixados por lei estadual, e o art. 3.º, III, da Lei n. 10.169/2000 veda cobrar das partes qualquer quantia não expressamente prevista na tabela. Sem lei estadual que inclua o encargo na tabela, e sem lei federal que autorize a sua criação, o custo é definitivamente do delegatário. O Provimento institui, assim, um capital de giro negativo por determinação normativa.

7 A DIMENSÃO ARRECADATÓRIA: QUANTO SE ARRECADA, PARA ONDE VAI E POR QUE NÃO SE JUSTIFICA

Esta seção faz o que o Provimento n. 247/2026 deveria ter feito e não fez: coloca números na mesa. A projeção que se segue não é estatística oficial e não se apresenta como tal. É um exercício de aritmética sobre dados públicos, com premissas declaradas linha a linha e submetido a dois testes independentes de consistência, de modo que qualquer leitor possa refazê-lo, corrigi-lo ou contestá-lo. Justamente por isso ele é suficiente para o que importa: demonstrar a ordem de grandeza do fluxo financeiro criado e a ausência de qualquer relação entre esse fluxo e o custo da atividade que ele diz custear.

7.1 O critério de cobrança e a sua base de incidência

O art. 27 do Provimento fixa o encargo em três faixas, definidas pelo valor dos emolumentos do ato que originou o selo de fiscalização estadual: um real para o ato básico, cujos emolumentos não superem cem reais; dez reais para o ato intermediário, com emolumentos entre cem reais e cinco mil reais; vinte e cinco reais para o ato qualificado, com emolumentos superiores a cinco mil reais.

Dois traços desse desenho governam todo o raciocínio que se segue.

O primeiro é que o fato gerador é a prática do ato, não a consulta ao sistema. Uma serventia que pratique cem mil atos em um ano pagará algo entre cem mil e duzentos e cinco mil reais mesmo que nenhum dos seus selos seja consultado uma única vez. Inversamente, um selo consultado um milhão de vezes gera exatamente o mesmo real de encargo que o selo jamais consultado. A remuneração está desacoplada do uso, e portanto do custo.

O segundo é que a base de incidência é a mesma que a jurisprudência constitucional identifica como base de cálculo da taxa de fiscalização estadual: o valor dos emolumentos. Sobre a mesma base, o mesmo ato passa a suportar duas exigências — a estadual, instituída por lei, e a nacional, instituída por provimento.

7.2 Quantos atos o país pratica

Não há estatística nacional consolidada e publicamente divulgada do número de atos notariais e registrais selados por ano. Essa ausência é, em si, um dado relevante: o Provimento fixou o preço unitário de um encargo sem que se conheça publicamente a quantidade sobre a qual ele incidirá. Adotam-se, por isso, três referências estaduais oficiais, projetadas por população segundo o Censo Demográfico de 2022 do IBGE, que apurou 203.080.756 habitantes no Brasil.

Primeira referência — Alagoas. A Corregedoria-Geral da Justiça do Estado divulgou que, entre 16 de janeiro e 19 de dezembro de 2023, os 242 cartórios extrajudiciais alagoanos praticaram 2.681.338 atos notariais e registrais com selos digitais. Para uma população de aproximadamente 3,1 milhões de habitantes, a razão é de cerca de 0,86 ato por habitante ao ano.

Segunda referência — Rio de Janeiro. O Tribunal de Justiça do Estado divulgou que, no primeiro ano de operação do selo eletrônico, iniciado em março de 2014, os serviços extrajudiciais adquiriram 45.015.901 selos eletrônicos na loja virtual, tendo o banco de dados do Tribunal recebido 48.420.892 atos eletrônicos no período. Para uma população de aproximadamente 16 milhões de habitantes, a razão é de cerca de 2,81 selos por habitante ao ano.

Terceira referência — Santa Catarina. O Tribunal de Justiça do Estado divulgou que o Selo Digital foi empregado em mais de 120 milhões de atos notariais e de registro nos cinco primeiros anos de operação, o que corresponde a cerca de 24 milhões de atos por ano. Para a população estadual apurada pelo Censo de 2022, de 7.610.361 habitantes, a razão é de 3,15 atos por habitante ao ano.

Duas das três referências convergem em torno de três atos por habitante ao ano. A alagoana é discrepante, e há razão plausível para isso: o selo digital foi implantado em Alagoas apenas em 2019, e o Estado registra a menor renda per capita entre os três. Metodologicamente, adota-se como cenário central a razão mediana das três, que é a fluminense — 2,81, projetando aproximadamente 570 milhões de atos anuais. Retêm-se a razão alagoana como piso, projetando 175 milhões, e a catarinense como teto, projetando 640 milhões.

7.3 Dois testes de consistência

Projeções por razão populacional são frágeis quando não testadas. Aplicam-se, por isso, dois testes independentes, ambos capazes de invalidar o resultado.

Primeiro teste — atos por serventia por dia útil. Distribuído o volume pelas cerca de 12.726 serventias do país e por aproximadamente 252 dias úteis, o piso de 175 milhões implicaria média de 55 atos por serventia por dia útil; o cenário central de 570 milhões implicaria 178; e o teto de 640 milhões, 200. A média de 55 atos diários é implausivelmente baixa para uma unidade que atende ao balcão, expede certidões, reconhece firmas e autentica cópias. As faixas de 178 e 200 são compatíveis com a operação real de uma serventia média.

Segundo teste — emolumento médio implícito. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça divulgados em 2022, a arrecadação bruta dos cartórios brasileiros foi de aproximadamente 23,4 bilhões de reais em 2021. Dividido esse montante pelo volume projetado, obtém-se o emolumento médio implícito por ato: R\$ 133,71 no piso de 175 milhões; R\$ 41,05 no cenário central de 570 milhões; e R\$ 36,56 no teto de 640 milhões. Considerando que a esmagadora maioria dos atos extrajudiciais é de baixo valor unitário — certidões, averbações, anotações, reconhecimentos de firma e autenticações, um emolumento médio nacional de cento e trinta e três reais é implausível, ao passo que um de trinta e seis a quarenta e um reais é compatível com as tabelas estaduais em vigor. Anote-se que a comparação envolve exercícios distintos, o que a torna aproximativa, sem comprometer a ordem de grandeza.

Os dois testes conduzem à mesma conclusão: o piso de 175 milhões é um piso artificial, e o volume real situa-se na faixa superior do intervalo projetado.

7.4 A conta

Sobre o volume incide o art. 27. Como não há estatística pública da distribuição dos atos por faixa de emolumentos, testam-se quatro composições. A primeira decorre do próprio teste de consistência: se o emolumento médio nacional gravita em torno de quarenta reais e o limite da faixa básica é de cem reais, a esmagadora maioria dos atos é básica, e a composição compatível é da ordem de noventa e sete por cento de atos básicos, dois vírgula sete por cento de intermediários e zero vírgula três por cento de qualificados, o que produz encargo médio de um real e trinta e dois centavos, valor arredondado a partir de um real, trezentos e quinze milésimos por ato, resultado do arredondamento de um real, trezentos e quinze milésimos. As três seguintes são progressivamente mais favoráveis à arrecadação: 95/4/1, com média de um

real e sessenta centavos; 90/9/1, com dois reais e cinco centavos; e 85/13/2, com dois reais e sessenta e cinco centavos.

Tabela 3 — Arrecadação anual projetada do VNS, em milhões de reais, por volume de atos e composição por faixa. A taxa de R\$ 1,32 corresponde ao arredondamento do valor exato de R\$ 1,315

Volume anual de atos	97/2,7/0,3 (R\$ 1,32)	95/4/1 (R\$ 1,60)	90/9/1 (R\$ 2,05)	85/13/2 (R\$ 2,65)
175 milhões (piso — Alagoas)	231,0	280,0	358,8	463,8
400 milhões (referência intermediária)	528,0	640,0	820,0	1.060,0
570 milhões (central — Rio de Janeiro)	752,4	912,0	1.168,5	1.510,5
640 milhões (teto — Santa Catarina)	844,8	1.024,0	1.312,0	1.696,0

A célula que reúne as duas premissas mais bem fundamentadas — o volume derivado da razão mediana e a composição derivada do emolumento médio implícito — indica arrecadação anual da ordem de setecentos e cinquenta e dois milhões de reais. É essa a estimativa central deste artigo. O intervalo integral vai de duzentos e trinta e um milhões a um bilhão, seiscentos e noventa e seis milhões de reais por ano.

Traduzida em unidades compreensíveis, a estimativa central significa aproximadamente sessenta e dois milhões e setecentos mil reais por mês; cerca de dois milhões e sessenta mil reais por dia, incluídos sábados, domingos e feriados; e uma média de cinquenta e nove mil e cem reais por ano para cada uma das serventias do país. Em cinco anos de operação, três bilhões e setecentos e sessenta milhões de reais. No prazo de dez anos que o próprio art. 12, § 3.º, fixa para a retenção dos logs de auditoria, sete bilhões e quinhentos milhões de reais.

Contraste-se com o que o sistema custa ao Estado. O art. 24 é explícito: o desenvolvimento, a implantação, a manutenção, a evolução tecnológica, a segurança da informação, a integração, o processamento, o suporte e as atividades administrativas e auxiliares do VNS não acarretarão custo orçamentário direto ao Conselho Nacional de Justiça. A relação, portanto, é de zero para setecentos e cinquenta e dois milhões. Cria-se uma infraestrutura nacional a custo nulo para o Poder Público e a custo integral dos delegatários, sem que o valor desse custo tenha sido, em momento algum, calculado, divulgado ou submetido a qualquer instância de controle.

7.5 A escala do encargo em perspectiva

Números isolados dizem pouco. Quatro comparações os situam.

Primeira, contra o selo que ele duplica. A Portaria CGJ n. 556/2024 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro fixa o valor do selo de fiscalização em dois reais e cinquenta e nove centavos, e é esse selo que sustenta o aparato estadual de fiscalização, alimentando o fundo do respectivo Tribunal. O encargo do VNS para o ato intermediário, dez reais, equivale a três vírgula nove vezes o valor do selo estadual fluminense. Para o ato qualificado, vinte e cinco reais, equivale a nove vírgula sete vezes. Mesmo o piso de um real corresponde a quase quarenta por cento do preço do selo que efetivamente instrumentaliza a fiscalização. Paga-se, para replicar o número de um selo em um banco de dados, uma fração expressiva — e, nas faixas superiores, um múltiplo — daquilo que custa o próprio selo.

Segunda, contra a receita do setor. Na estimativa central, o encargo representa três vírgula dois por cento da receita bruta de toda a atividade extrajudicial do país; no cenário mais gravoso, sete vírgula dois por cento. Como o percentual incide sobre a receita bruta e não sobre o resultado, e como a própria ANOREG/BR divulgou levantamento segundo o qual até oitenta por cento da receita bruta das serventias já é comprometida com repasses a órgãos públicos e despesas de funcionamento, o encargo consome entre dezesseis e trinta e seis por cento da margem remanescente de toda a rede.

Terceira, contra as serventias que ele pode fechar. O Provimento n. 213/2026, na redação do Provimento n. 243/2026, define a Subclasse A como a serventia cuja receita bruta semestral não excede um terço do teto da Classe 1, isto é, cerca de cem mil reais por semestre, ou duzentos mil reais por ano. Na estimativa central, os setecentos e cinquenta e dois milhões arrecadados equivalem à receita bruta anual somada de aproximadamente três mil setecentas e sessenta serventias dessa faixa — quase trinta por cento de toda a rede extrajudicial brasileira. E há um subconjunto para o qual a conta é mais simples ainda: as unidades deficitárias, cuja existência a própria ANOREG/BR documentou ao divulgar, em outubro de 2025, que o déficit alcança quase cento e setenta serventias apenas no Estado do Paraná. Para essas, o art. 27 não reduz lucro; aprofunda prejuízo.

Quarta, e a mais desconfortável, contra a parcela do art. 29. Os dois por cento que a CNR pode aplicar em despesas administrativas gerais, incluídas as relativas ao desempenho de suas atividades finalísticas associativas e sindicais, correspondem, na estimativa central, a quinze milhões e cinquenta mil reais anuais, podendo alcançar trinta e três milhões e novecentos

mil reais no cenário mais gravoso. Quinze milhões de reais por ano equivalem à receita bruta anual somada de setenta e cinco serventias da Subclasse A — as mesmas que a nota da ARPEN-Brasil descreve como operando no limite da sustentabilidade financeira, e as mesmas cuja fragilidade econômica a nota conjunta de 13 de agosto de 2026 apontou como razão para que o modelo fosse previamente discutido com quem o suportará.

7.6 Para onde vai o dinheiro

Traçado o volume, cabe traçar o percurso. O Provimento o descreve em quatro etapas, e é útil enunciá-las em sequência.

Primeira etapa: o art. 28 determina que as serventias repassem os valores diretamente à entidade nacional responsável pelo VNS, até o quinto dia útil do mês subsequente ao da prática dos atos. O dinheiro não transita por conta pública, não ingressa em orçamento algum e não é arrecadado por autoridade fiscal. Sai do caixa de doze mil e setecentas serventias e entra no caixa de uma confederação sindical.

Segunda etapa: o art. 24, § 1.º, atribui à CNR a gestão financeira dos recursos. O art. 24, § 2.º, declara-os vinculados às despesas necessárias ao sistema. Vinculados, porém, a um valor desconhecido. como não há estimativa de custo, não há parâmetro contra o qual aferir se a vinculação está sendo respeitada por excesso.

Terceira etapa: o art. 4.º, § 1.º, determina que a execução técnica seja realizada por empresa que demonstre capacidade técnica compatível, contratada pela CNR. Não há exigência de licitação, de chamamento público, de pesquisa de preços, de critério objetivo de julgamento ou de publicidade dos contratos. O art. 24, § 3.º, limita-se a enunciar princípios — transparência, eficiência, economicidade, rastreabilidade, continuidade operacional e transferência de tecnologia — sem prever um único procedimento que os concretize. Princípios sem rito valem como exortação, não como controle.

Quarta etapa: o art. 29 autoriza a retenção de até dois por cento para despesas administrativas gerais da CNR, com a menção expressa às atividades finalísticas associativas e sindicais. É a única destinação nominada no Provimento que se situa integralmente fora do sistema que se pretende custear.

E há uma quinta etapa que o Provimento não disciplina: o excedente. Não há teto de arrecadação. Não há limite de dispêndio. Não há gatilho de redução das faixas quando a arrecadação superar o custo. O art. 30, IV, prevê avaliação periódica da suficiência e da

proporcionalidade dos parâmetros de custeio, mas não fixa periodicidade, não define competência decisória, não estabelece procedimento e não impõe consequência. Não há devolução às serventias, não há reversão aos fundos estaduais de compensação de atos gratuitos, não há destinação subsidiária de espécie alguma. E o art. 36, que disciplina minuciosamente a reversibilidade — bancos de dados, metadados, trilhas de auditoria, documentação técnica, dicionários de dados, procedimentos operacionais, materiais de capacitação, não menciona dinheiro uma única vez. Um sistema apto a acumular bilhões de reais é revertido sem qualquer regra sobre o destino do caixa.

Fecha-se o percurso constatando o que ele atravessa e o que não atravessa. O fluxo não integra o orçamento da União nem de qualquer ente; não se submete à Lei n. 4.320/1964 nem à Lei de Responsabilidade Fiscal; não se rege pela Lei n. 14.133/2021; e sua sujeição à jurisdição do Tribunal de Contas da União, que alcança quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros públicos, na dicção do art. 70, parágrafo único, da Constituição, depende exatamente da qualificação jurídica dos recursos, que é o ponto que o Provimento deixou indefinido. A fiscalização prevista é a da Corregedoria Nacional, nos limites de suas atribuições, exercida sobre relatórios elaborados pela própria entidade gestora.

7.7 Por que a arrecadação não se justifica

Resta a pergunta que dá título a esta seção. Um encargo dessa magnitude poderia justificar-se se guardasse relação com o custo daquilo que financia. Oito razões demonstram que não guarda.

A primeira é a mais simples e a mais grave: não se sabe quanto custa. O Provimento não estima o custo do sistema em nenhum de seus vinte e um considerandos nem em qualquer de seus trinta e sete artigos. Fixa três preços sem apresentar a memória de cálculo que os sustenta. Sem custo declarado, a proporção exigida pelo Tema 829 da repercussão geral — proporção razoável com os custos da atuação estatal — é, literalmente, incalculável.

A segunda é o desacoplamento entre encargo e uso. Como o fato gerador é a prática do ato e não a consulta, a arrecadação cresce com o volume de atos praticados no país, que nada tem a ver com a intensidade de utilização do validador. Um sistema jamais consultado arrecadaria o mesmo que um sistema consultado bilhões de vezes.

A terceira é a inversão da curva de escala. O custo de uma infraestrutura de recepção e consulta de metadados é composto por uma parcela fixa relevante — desenvolvimento,

arquitetura, segurança, sustentação — e por uma parcela marginal por registro que decresce com o volume. A receita, ao contrário, cresce linearmente e sem teto com o volume. A distância entre uma e outra, por construção matemática, aumenta a cada ano. E o Provimento não prevê nenhum mecanismo para fechá-la.

A quarta é a natureza do que se armazena. O art. 3.º, § 4.º, veda expressamente ao VNS receber, armazenar ou replicar o conteúdo dos atos. O que trafega e se guarda são as duas primeiras camadas do art. 3.º, § 1.º: identificador do selo, serventia, tribunal, data, situação, resumo criptográfico e metadados do ato. São registros estruturados de poucas dezenas de campos. Cobrar de um a vinte e cinco reais pela criação de um registro dessa natureza não corresponde ao preço de um serviço. Corresponde ao preço de uma autorização.

A quinta é que o Conselho Nacional de Justiça já dispõe de um método legítimo de dimensionamento e não o aplicou. O art. 218, § 1.º, do Código Nacional de Normas determina que a cota de participação devida pelos registradores aos fundos que sustentam o Serp seja definida em processo administrativo instaurado pela Corregedoria Nacional, no qual serão realizados estudos sobre o volume de arrecadação dos emolumentos brutos e colhidas informações sobre os montantes estimados necessários à implementação, à sustentação e à evolução do sistema. É exatamente o estudo que falta ao Provimento n. 247/2026. O método existe, está no Código, é da própria Corregedoria — e foi simplesmente ignorado.

A sexta é que o próprio Conselho demonstrou, três meses antes, saber fazer diferente. O Provimento CN n. 225, de 20 de maio de 2026, instituiu o Sistema de Monitoramento de Ordens Judiciais e Integridade do Ambiente de Crédito, acrescentando os arts. 263-A a 263-J ao Código Nacional de Normas. Ali se lê exatamente a arquitetura que os Operadores Nacionais defendem: alimentação contínua de central nacional já existente, integração sistêmica por interface de programação de aplicações padronizada e homologada, formato JSON, codificação UTF-8, datas em ISO 8601, camadas transacional, analítica e pública, resumo criptográfico de integridade por registro, controle de idempotência, versionamento de schemas e trilhas de auditoria. Um sistema nacional de monitoramento, com dicionário de dados completo em anexo normativo, construído sobre a CENPROT — e sem que se tenha criado um único centavo de cobrança por ato. Editados com noventa dias de intervalo pela mesma autoridade, os Provimentos n. 225 e n. 247 diferem em um único ponto relevante, e esse ponto não é técnico: é o modelo de custeio.

A sétima é a duplicidade da base. O ato já paga o selo estadual, cujo produto financia a fiscalização atribuída ao Poder Judiciário pelo art. 236, § 1.º, da Constituição, e já suporta a

taxa de fiscalização judiciária, que o próprio Provimento n. 243/2026 arrola, no art. 2.º, XXVI, entre os repasses legais obrigatórios. Acrescentar um terceiro encargo sobre a mesma base, para a mesma finalidade genérica de fiscalização, esvazia a referibilidade que distingue a taxa do imposto disfarçado.

A oitava, e conclusiva, foi enunciada pelo Supremo Tribunal Federal há quase trinta anos, em termos que se ajustam com incômoda precisão ao caso. Ao deferir a medida cautelar na ADI 1.378, em 29 de novembro de 1995, relator o Ministro Celso de Mello, o Plenário assentou que a destinação parcial dos recursos oriundos da arrecadação de custas judiciais e emolumentos extrajudiciais a instituições privadas é inadmissível, e que a vinculação desses recursos ao custeio de atividades diversas daquelas cujo exercício justificou a instituição da espécie tributária acarreta a descaracterização da função constitucional da taxa. O entendimento foi reafirmado na ADI 5.539/GO, relator o Ministro Gilmar Mendes, julgada na sessão virtual de 10 a 20 de junho de 2022, em que se declarou inconstitucional a destinação de parcela de emolumentos a fundos e despesas não associados às funções essenciais à Justiça, por afronta aos arts. 145, I e II, e 150, IV, da Constituição.

Aplice-se o critério aos dois por cento do art. 29. Atividades finalísticas associativas e sindicais de uma confederação são, por definição, atividades diversas daquelas cujo exercício justificou a instituição do encargo. Se a exação é taxa, essa destinação a descaracteriza. Se não é taxa, a destinação nem sequer encontra fundamento a descaracterizar.

8 UM ELO A MAIS NA CADEIA: O RISCO OPERACIONAL

A crítica jurídica não esgota o problema. Há um conjunto de riscos operacionais que decorrem da simples introdução de um novo participante em uma cadeia de validação que hoje funciona.

8.1 A inversão da hierarquia probatória

O art. 14, § 5.º, é o dispositivo mais delicado do Provimento. Ele determina que, sempre que a validação eletrônica indicar inconsistência, impossibilidade de confirmação, indisponibilidade do sistema ou divergência entre a verificação local e a consulta em tempo real, prevalecerá, para fins de fiscalização e consulta pública, a informação disponibilizada pelo VNS.

A consequência é considerável. Diante de divergência entre o selo emitido pelo Tribunal de Justiça competente, que exerce a fiscalização por atribuição constitucional do art. 236, § 1.º, e o registro constante da base nacional operada por entidade privada, prevalece a base nacional. A regra não distingue a hipótese em que a divergência decorre de erro do próprio VNS, de falha de transmissão, de atraso na integração ou de reprocessamento pendente. Inverte-se, por ato infralegal, a hierarquia entre o registro estadual autêntico e sua réplica nacional.

O art. 17, parágrafo único, tenta neutralizar o risco ao dizer que a ausência de informação ou a inconsistência não implicam, por si sós, invalidade do ato. As duas normas convivem mal. E, sobretudo, nenhuma delas alcança o mundo real, onde quem lê a tela vermelha é o gerente do banco, o servidor da prefeitura, o comprador do imóvel. A norma pode declarar que a inconsistência nada significa; não pode determinar como o terceiro de boa-fé reagirá diante dela.

8.2 A janela estrutural de falsos negativos

O art. 34, § 2.º, fixa, para a fase inicial de implantação, prazos de transmissão até o dia 20 do mês, quanto aos atos da primeira quinzena, e até o dia 5 do mês seguinte, quanto aos da segunda. Isso significa que um ato praticado no dia 1.º pode legitimamente só constar da base nacional no dia 20, e um ato praticado no dia 16 pode só constar no dia 5 do mês seguinte.

Durante essa janela, todo ato válido consultado no VNS retornará resultado negativo ou incompleto. Aplicada a projeção da seção 7, a janela produzirá, estruturalmente, dezenas de milhões de consultas anuais com resultado divergente da realidade jurídica, e o art. 14, § 5.º, manda prevalecer, para fins de consulta pública, justamente a base defasada. A combinação dos dois dispositivos é tecnicamente insustentável.

8.3 Ponto único de falha e dependência

O art. 23, X, exige arquitetura concebida segundo princípios de eliminação de pontos únicos de falha. A exigência é correta no plano da infraestrutura e contraditada no plano institucional pelos arts. 20, § 1.º, e 21, que proíbem qualquer solução alternativa de alcance nacional. Elimina-se o ponto único de falha técnico e cria-se, por norma, o ponto único de falha institucional: uma entidade, um sistema, um monopólio.

Acrescente-se que o ônus de correção das inconsistências recai sobre a serventia, por força do art. 6.º, IV, que lhe atribui o dever de corrigir inconsistências e preservar evidências

técnicas. Erros originados na camada nacional serão, na prática, apurados e sanados por quem não os causou e nada recebe para isso.

8.4 O Registro Temporal de Eventos e o princípio da necessidade

O art. 22 institui o RTE, que manterá, para cada objeto jurídico identificável, registro cronológico e encadeado de todos os eventos extrajudiciais a ele relacionados, incluindo averbações, cancelamentos, anotações, bloqueios e alterações de qualquer natureza. O inciso VI admite a utilização de CPF, CNPJ ou outro identificador pessoal para correlação de eventos, observados perfis de acesso e finalidades institucionais, vedada a pesquisa pública geral.

As salvaguardas existem e são bem redigidas. O art. 8.º, § 4.º, veda a formação de perfis, a prospecção comercial, a pesquisa massiva e a coleta automatizada. Ainda assim, permanece um problema de arquitetura que nenhuma salvaguarda de acesso resolve: para validar um selo, basta o selo. A construção de um repositório nacional que correlacione, por CPF, o histórico completo da vida patrimonial e civil de cada brasileiro excede, por larga margem, a finalidade declarada.

O art. 6.º, III, da Lei n. 13.709/2018 impõe que o tratamento se limite ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades. Uma base construída para responder à pergunta este selo é autêntico não precisa ser capaz de responder à pergunta quais são todos os atos praticados por esta pessoa. A capacidade técnica criada é maior que a finalidade declarada, e o risco decorrente não é jurídico apenas: é de segurança nacional de dados. Foucault descreveria o resultado sem hesitação; Han o chamaria de sociedade da transparência levada às últimas consequências.

9 CONCLUSÃO: O QUE FAZER

O Provimento n. 247/2026 persegue finalidades legítimas. A unificação nacional da verificação de selos é objetivo defensável, e a Corregedoria Nacional de Justiça tem competência constitucional para promover a padronização da atividade dos serviços notariais e de registro. Nada do que se escreveu acima contesta isso.

O que se contesta é o caminho. Em síntese: a obrigação de repasse do art. 27 tem perfil material de taxa e foi criada sem lei, contra o art. 150, I, e o art. 236, § 2.º, da Constituição, e contra o art. 3.º, III, da Lei n. 10.169/2000; destina receita vinculada aos emolumentos a entidade privada, contra linha jurisprudencial que vai da ADI 1.378-MC à ADI 5.539, passando

pela ADI 3.111, que já invalidou destinação idêntica a associação de notários e registradores; contradiz o Provimento CN n. 107/2020 do próprio Conselho e o modelo isonômico adotado no Provimento CN n. 211/2026; onera atividade sindical de forma compulsória, em tensão com o art. 5.º, XX, e o art. 8.º, V, da Constituição, à luz da ADI 5.794; cria obrigações oponíveis a qualquer pessoa natural ou jurídica, contra o que o Supremo assentou na ADI 4.145; não supera nenhuma das três etapas do exame de proporcionalidade; foi editado sem a análise consequencial exigida pelos arts. 20 a 22 da LINDB; institui escala regressiva com degraus abruptos, contrariando a diretriz de proporcionalidade regulatória que o próprio Conselho adotara no Provimento n. 243/2026; ignora o regime de diferimento dos emolumentos de protesto; e estrutura fluxo financeiro de centenas de milhões de reais anuais sem teto, sem destinação do excedente e fora de todo o sistema de controle das finanças públicas.

A crítica seria estéril se parasse aqui. Propõe-se, por isso, um caminho alternativo, em cinco medidas.

Primeira: suspender a eficácia do Capítulo VII até que exista estudo de custo do sistema, com memória de cálculo pública e submissão a consulta prévia dos Tribunais de Justiça e das entidades representativas, na forma dos arts. 20 e 21 da LINDB e do art. 5.º da Lei n. 13.874/2019.

Segunda: reconstruir o VNS como camada de interoperabilidade sobre as bases estaduais e as centrais nacionais já existentes — um agregador de consultas, com protocolos abertos e documentação pública, e não como repositório paralelo. É a proposta dos Operadores Nacionais, e ela é tecnicamente correta.

Terceira: se o custeio remanescente for indispensável, submetê-lo ao Congresso Nacional. A Constituição indicou o caminho no art. 236, § 2.º, e o Supremo o confirmou no Tema 829: teto em lei, valor infralegal em proporção razoável com o custo, vedada a fixação pelo próprio arrecadador. Nada disso é obstáculo intransponível; é apenas o procedimento devido.

Quarta: preservar a isonomia entre as entidades representativas nacionais, tal como o próprio Conselho fez no art. 64-A do Código Nacional de Normas, mediante credenciamento aberto e critérios públicos, em lugar da atribuição direta e da cláusula de exclusividade do art. 21.

Quinta: se alguma exação vier a ser instituída por lei, graduá-la conforme a capacidade econômica da serventia, na mesma lógica de classes e subclasses que o Provimento n. 243/2026

adotou, e excluir expressamente os atos gratuitos, isentos e com diferimento legal do pagamento.

Encerro onde comecei. Han sustenta que a exigência de transparência total é sintoma de uma sociedade que perdeu a capacidade de confiar, e que a confiança só faz sentido onde o conhecimento é incompleto. A atividade notarial e registral existe precisamente para tornar dispensável a desconfiança: é a instituição que o Estado criou para que as pessoas não precisem verificar umas às outras. Um sistema que precisa validar o próprio selo já admitiu, no gesto, que não confia em si mesmo.

Nietzsche diria que o Validador Nacional de Selos nasceu de um propósito e que a história decidirá que uso lhe será dado. Cabe ao direito, enquanto ainda é tempo, reduzir a distância entre um e outro. E cabe à comunidade jurídica dizer, com todas as letras e sem qualquer constrangimento, aquilo que este artigo sustentou do início ao fim: fins legítimos não convalidam meios inconstitucionais, e a segurança que se compra com a inviabilização de quem a produz não é segurança — é o seu contrário.

ANEXO — ESTUDO DE IMPACTO ECONÔMICO-REGULATÓRIO

As entidades signatárias da nota conjunta de 13 de agosto de 2026 sustentam que alterações estruturais dessa magnitude exigem avaliação prévia de impacto. Têm razão, e a exigência não é apenas de boa técnica: decorre dos arts. 20 a 22 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, na redação da Lei n. 13.655/2018, do art. 5.º da Lei n. 13.874/2019 e do Decreto n. 10.411/2020. Como o Provimento n. 247/2026 não a contém, este anexo procura suprir a lacuna na medida em que dados públicos o permitem.

A.1 Objeto, método e limitações

O estudo mede o impacto econômico da obrigação de repasse instituída pelos arts. 27 e 28 do Provimento sobre as serventias extrajudiciais brasileiras, em três planos: agregado, distributivo por porte de serventia e setorial por especialidade.

Três limitações devem ser declaradas de saída, e nenhuma delas é dissimulável. Primeira: não existe estatística nacional consolidada e publicamente divulgada do número de atos notariais e registrais selados por ano, razão pela qual o volume é estimado por projeção populacional a partir de dados oficiais de dois tribunais estaduais. Segunda: não há estatística pública da distribuição dos atos por faixa de emolumentos, razão pela qual se trabalha com três

composições alternativas, todas conservadoras. Terceira: os perfis de serventia da seção A.5 são cenários ilustrativos construídos com premissas declaradas, e não observações empíricas.

Nenhuma dessas limitações é insuperável pelo Conselho Nacional de Justiça. O Sistema Justiça Aberta recebe, por dever funcional imposto pelo art. 136-A do Código Nacional de Normas, os dados semestrais de produtividade e arrecadação de todas as serventias do país. O dado que falta a este estudo não falta à Administração. Falta apenas no ato normativo que o deveria conter.

A.2 O problema regulatório e a alternativa de não agir

O problema declarado nos considerandos do Provimento é a fragmentação dos sistemas estaduais de fiscalização e a ausência de mecanismo uniforme de verificação da autenticidade dos selos. O problema é real, mas sua dimensão precisa ser corretamente aferida.

Na hipótese de não agir, subsistem: vinte e sete sistemas estaduais de selo com consulta pública gratuita por QR Code; a verificação nacional dos atos notariais eletrônicos, já assegurada pelo art. 298 do Código Nacional de Normas; as centrais nacionais das cinco especialidades; o Sistema Justiça Aberta, reformulado pelo Provimento CN n. 218/2026; e o Código Nacional da Serventia, que já identifica univocamente cada unidade. O déficit residual é o da consulta em janela única — problema de conveniência do usuário, e não de segurança do ato. O custo da inação é, portanto, baixo, e essa constatação condiciona todo o juízo de proporcionalidade que se siga.

A.3 Premissas e fontes

População: 203.080.756 habitantes, conforme o Censo Demográfico de 2022 do IBGE. Rede: aproximadamente 12.726 serventias, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça divulgados em 2022. Receita bruta setorial: aproximadamente R\$ 23,4 bilhões em 2021, da mesma fonte. Margem residual estimada: vinte por cento da receita bruta, por complemento do levantamento divulgado pela ANOREG/BR segundo o qual até oitenta por cento da receita é consumida por repasses a órgãos públicos e despesas de funcionamento. Volume de atos: piso de 175 milhões, projetado da razão de 0,86 ato por habitante ao ano apurada em Alagoas; cenário central de 570 milhões, projetado da razão mediana de 2,81 apurada no Rio de Janeiro; e teto de 640 milhões, projetado da razão de 3,15 apurada em Santa Catarina sobre a população censitária de 7.610.361 habitantes. As projeções foram submetidas a dois testes de consistência

descritos na seção 7.3: atos por serventia por dia útil e emolumento médio implícito. Protesto: 33.033.728 títulos enviados em 2024, sendo 13.435.609 do setor público, com recuperação de 2.407.695 títulos, conforme a sétima edição do relatório Cartório em Números.

A.4 Impacto agregado e análise de sensibilidade

A arrecadação depende de duas variáveis: o volume de atos e a composição por faixa de emolumentos. Testam-se quatro composições, descritas na seção 7.4, com encargos médios de um real e trinta e dois centavos, um real e sessenta centavos, dois reais e cinco centavos e dois reais e sessenta e cinco centavos por ato. Combinadas aos quatro volumes, resultam dezesseis cenários.

O quadro completo de sensibilidade consta da Tabela 3, na seção 7.4. Reproduzem-se aqui os seus extremos e a célula central: no cenário mínimo, com 175 milhões de atos e composição 97/2,7/0,3, a arrecadação anual é de R\$ 231 milhões; no cenário máximo, com 640 milhões de atos e composição 85/13/2, é de R\$ 1,696 bilhão; e na célula que reúne as duas premissas mais bem fundamentadas — 570 milhões de atos e composição 97/2,7/0,3, é de R\$ 752,4 milhões.

Conclusão 1 — Em todas as dezesseis combinações testadas, a arrecadação anual situa-se entre R\$ 231 milhões e R\$ 1,696 bilhão, com estimativa central de R\$ 752,4 milhões. Não há cenário, por mais favorável ao ato, em que o encargo seja inferior a um quarto de bilhão de reais por ano. Em dez anos, na estimativa central, o fluxo acumulado supera R\$ 7,5 bilhões. O Provimento não apresenta estimativa de custo do sistema com que qualquer dessas cifras possa ser comparada.

A.5 Impacto distributivo por porte de serventia

A média nacional é o menos informativo dos indicadores, porque a rede é econômica e estruturalmente heterogênea — precisamente o ponto que a nota conjunta de 13 de agosto assinala. O que importa é a distribuição do encargo entre os portes definidos pelo próprio Conselho no art. 16 do Provimento n. 213/2026, com a redação do Provimento n. 243/2026.

O mecanismo distributivo é aritmético e decorre da estrutura do art. 27. Como o encargo é fixo por faixa e a faixa é definida pelo emolumento do ato, a carga relativa é o quociente entre o encargo e o emolumento médio praticado pela serventia. Serventias de menor porte praticam, tipicamente, grande volume de atos de baixo valor unitário — certidões, averbações, reconhecimentos de firma, autenticações. Serventias de maior porte concentram atos de valor unitário elevado. A consequência é que a carga relativa cresce à medida que o porte diminui.

Os seis perfis a seguir são cenários ilustrativos, construídos com premissas expressas: emolumento médio por ato e número de atos por mês, dos quais se derivam a receita bruta mensal, o encargo e as proporções. São eles, na ordem da tabela: registro civil de pequeno município, com emolumento médio de R\$ 12,00 e 900 atos mensais; tabelionato de notas de município médio, com R\$ 25,00 e 1.800 atos; serventia mista, com R\$ 45,00 e 1.500 atos; tabelionato de protesto de capital, com R\$ 60,00 e 4.000 atos; registro de imóveis de capital, com R\$ 450,00 e 1.200 atos; e registro de imóveis de grande capital, com R\$ 800,00 e 4.000 atos. A margem estimada corresponde a vinte por cento da receita bruta, conforme a premissa da seção A.3.

Tabela 5 — Impacto por perfil de serventia (cenários ilustrativos)

Perfil e classe (Prov. 213/243)	Receita bruta mensal	Encargo mensal	% da receita	% da margem
Registro civil de pequeno município — Classe 1, subclasse A	R\$ 10.800	R\$ 900	8,3%	41,7%
Tabelionato de notas de município médio — Classe 1, subclasse C	R\$ 45.000	R\$ 1.800	4,0%	20,0%
Serventia mista — Classe 2, subclasse D	R\$ 67.500	R\$ 1.500	2,2%	11,1%
Tabelionato de protesto de capital — Classe 2, subclasse F	R\$ 240.000	R\$ 4.000	1,7%	8,3%
Registro de imóveis de capital — Classe 3, subclasse G	R\$ 540.000	R\$ 12.000	2,2%	11,1%
Registro de imóveis de grande capital — Classe 3, subclasse J	R\$ 3.200.000	R\$ 40.000	1,25%	6,25%

Conclusão 2 — A carga relativa do encargo é inversamente proporcional ao porte da serventia. A unidade da subclasse A suporta carga sobre a receita bruta quase sete vezes superior à da subclasse J, na proporção de 8,33% contra 1,25%. Medido sobre a margem estimada, o encargo consome cerca de 41,7% do resultado da menor serventia e 6,25% do da maior. O efeito distributivo do art. 27 é regressivo, e a regressividade não é acidental: decorre da opção por valor fixo por ato.

Conclusão 3 — Para as serventias deficitárias, cuja existência a ANOREG/BR documentou ao apontar quase 170 unidades em déficit apenas no Paraná, não há margem a consumir. O encargo do art. 27 não reduz resultado: converte déficit operacional em déficit maior, sem contrapartida.

O resultado é tanto mais grave quanto se recorda que o Provimento n. 243/2026 invocou, entre seus considerandos, a diretriz de progressividade e de proporcionalidade regulatória, e graduou as exigências tecnológicas por classe de receita justamente para preservar as unidades menores. Um mês depois, o Provimento n. 247/2026 desconsiderou por inteiro a classificação que a própria Corregedoria havia acabado de construir.

A.6 Impacto por especialidade: o caso do protesto

O protesto merece exame apartado porque nele o descompasso entre o fato gerador do encargo e o momento da receita é estrutural, e não eventual.

Dos 13.435.609 títulos do setor público enviados a protesto em 2024, apenas 2.407.695 foram recuperados. Restam 11.027.914 atos anuais em que o tabelião praticou o ato por imposição legal, sem antecipação de emolumentos, e pode jamais vir a receber. Aplicado o encargo de um real, o desembolso anual sem contrapartida é de aproximadamente R\$ 11 milhões; aplicado o de dez reais, de aproximadamente R\$ 110 milhões.

O Código Nacional de Normas já havia resolvido a questão em sentido oposto ao do art. 28: o art. 370, § 2.º, determina que os valores destinados a entes públicos ou a entidades, a título de contribuições ou de custeio, sejam repassados somente após o efetivo recebimento pelo tabelião de protesto.

Conclusão 4 — O encargo incide sobre o ato praticado, e não sobre o emolumento percebido. Só no protesto de títulos do setor público, isso significa desembolso anual entre R\$ 11 milhões e R\$ 110 milhões sem qualquer receita correspondente, em contradição direta com o art. 370, § 2.º, do Código Nacional de Normas.

A.7 Comparação de alternativas

A análise de impacto regulatório exige o cotejo da medida adotada com as alternativas disponíveis. Quatro foram consideradas, e três delas já foram efetivamente praticadas pelo próprio Conselho Nacional de Justiça em atos recentes.

Tabela 6 — Alternativas para a verificação nacional de selos

Alternativa	Atende ao objetivo declarado	Fundamento do custeio	Encargo por ato
Não agir: manter sistemas estaduais e centrais nacionais	Parcialmente: falta janela única	Custeio já existente	Nenhum

Alternativa	Atende ao objetivo declarado	Fundamento do custeio	Encargo por ato
Camada de agregação por interfaces abertas sobre bases estaduais e centrais, no modelo do Provimento CN n. 225/2026	Sim	Custeio já existente	Nenhum
Repositório nacional com cota percentual, no modelo dos arts. 217 a 220 do CNN	Sim	Art. 5.º da Lei n. 14.382/2022	Percentual sobre emolumentos percebidos
Repositório nacional com encargo fixo por ato — modelo adotado	Sim	O próprio provimento	R\$ 1,00, R\$ 10,00 ou R\$ 25,00

Conclusão 5 — Das quatro alternativas, três atendem ao objetivo declarado sem criar encargo por ato, e duas delas já são praticadas pelo Conselho Nacional de Justiça: a agregação por interfaces abertas, adotada no Provimento CN n. 225/2026 para a CENPROT, e a cota percentual com fundo criado por lei, adotada nos arts. 217 a 220 do Código Nacional de Normas para o Serp e os operadores nacionais. A alternativa escolhida é a única que não dispõe de fundamento legal e a única que produz arrecadação desvinculada do custo.

A.8 Monitoramento, revisão e destinação do excedente

A análise de impacto regulatório exige, por fim, o desenho do monitoramento e da revisão. O Provimento contém o primeiro e não contém o segundo. O art. 31 impõe relatórios trimestrais detalhados, com indicadores de disponibilidade, incidentes, auditorias, estatísticas de uso e demonstrativo de despesas — instrumento de monitoramento tecnicamente adequado. Mas o art. 30, IV, ao prever avaliação periódica da suficiência e da proporcionalidade dos parâmetros de custeio, não fixa periodicidade, não define competência decisória, não estabelece procedimento e não impõe consequência.

Não há teto de arrecadação. Não há gatilho de redução das faixas. Não há devolução às serventias, reversão aos fundos estaduais de compensação de atos gratuitos ou qualquer destinação subsidiária. E o art. 36, que disciplina a reversibilidade com minúcia — bancos de dados, metadados, trilhas de auditoria, documentação técnica, dicionários de dados, procedimentos operacionais, materiais de capacitação, não menciona dinheiro.

Conclusão 6 — O sistema é monitorado quanto ao desempenho técnico e desprovido de qualquer mecanismo de revisão tarifária ou de destinação do excedente. Como o custo de uma infraestrutura de metadados tem parcela fixa relevante e parcela marginal decrescente, ao passo que a receita cresce linearmente com o volume de atos, a diferença entre uma e outra aumenta a cada exercício, sem que exista, no ato, instrumento algum para reduzi-la.

A.9 Síntese do estudo

Síntese — O encargo instituído pelo art. 27 do Provimento CN n. 247/2026 produz arrecadação anual estimada entre R\$ 231 milhões e R\$ 1,696 bilhão, com valor central de R\$ 752,4 milhões e acumulado decenal superior a R\$ 7,5 bilhões; incide de forma regressiva, com carga relativa até seis vezes e meia maior nas menores serventias, chegando a consumir cerca de 41,7% da margem estimada das unidades da subclasse A; recai sobre atos praticados e não sobre emolumentos recebidos, gerando desembolso sem contrapartida em mais de 11 milhões de atos anuais apenas no protesto público; não guarda relação demonstrada com o custo do sistema, que o ato não estima; e é a única, entre quatro alternativas viáveis, que carece de fundamento legal e de mecanismo de revisão. Um estudo de impacto prévio, ainda que superficial, teria revelado cada um desses resultados antes da edição do ato — e essa é, precisamente, a razão de ele ser exigido por lei.

REFERÊNCIAS

Doutrina

- ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. Vigilância líquida: diálogos com David Lyon. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- BRANDELLI, Leonardo. Teoria geral do direito notarial. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CENEVIVA, Walter. Lei dos notários e dos registradores comentada: Lei n. 8.935/94. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.
- COSTA, Regina Helena. Curso de direito tributário. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.
- FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2014.
- HAN, Byung-Chul. Sociedade da transparência. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2017.
- HAN, Byung-Chul. Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Âyiné, 2018.
- HOBBS, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

NIETZSCHE, Friedrich. Genealogia da moral: uma polêmica. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. São Paulo: Saraiva, 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 798, p. 23-50, 2002.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação n. 1.094/SP. Relator: Ministro Soares Muñoz. Redator do acórdão: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno. Julgado em 8 ago. 1984. Consulta processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/>. Inteiro teor disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 116.208/MG. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno. Julgado em 20 abr. 1990. Diário da Justiça, Brasília, DF, 8 jun. 1990. Inteiro teor disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.378/ES. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgada em 29 nov. 1995. Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 maio 1997. Consulta processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=1378>. Julgamento final da ação principal, por prejudicialidade, noticiado em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/plenario-julga-prejudicadas-duas-adis-do-estado-do-espirito-santo-sobre-custas-judiciais/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.148/AP. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgada em 2 set. 2015. Consulta processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=1148>. Ementa transcrita no acórdão da ADI n. 5.539/GO, disponível em: https://www.irib.org.br/wp-content/uploads/posts-irib/47544/Acordao_ADI5539.pdf. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.444/PR. Relator: Ministro Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Julgada por unanimidade em 12 fev. 2003. Diário da Justiça, Brasília, DF, 11 abr. 2003. Consulta processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=1444>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.028/RN. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno. Julgada em 26 maio 2010. Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 jun. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=153093&tip=UN>. Consulta processual: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=3028>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.111/RJ. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 ago. 2017. Consulta processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=3111>. Inteiro teor disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.643/RJ. Relator: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno. Julgada em 8 nov. 2006. Diário da Justiça, Brasília, DF, 16 fev. 2007. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnovicias/supremo-julga-constitucional-lei-carioca-que-permite-desconto-em-emolumentos/>. Consulta processual: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=3643>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.704/RJ. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=465191&ori=1>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.145/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgada em 26 abr. 2018. Informativo STF n. 899. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo899.htm>. Consulta processual: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=4145>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.539/GO. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgada na sessão virtual de 10 a 20 jun. 2022. Inteiro teor do acórdão disponível em: https://www.irib.org.br/wp-content/uploads/posts-irib/47544/Acordao_ADI5539.pdf. Consulta processual: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5539>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.794/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgada em 29 jun. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382819>. Consulta processual: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5794>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 838.284/SC. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 19 out. 2016. Tema 829 da repercussão geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4637342&numeroProcesso=838284&classeProcesso=RE&numeroTema=829>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências n. 3703-65.2020.2.00.0000. Decisão plenária que ratificou liminar da Corregedoria Nacional de Justiça, referida nos

considerandos do Provimento CN n. 107, de 24 de junho de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3362>. Acesso em: 13 ago. 2026.

Legislação e atos normativos

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as alterações da Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei n. 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, Brasília, DF, 21 nov. 1994.

BRASIL. Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 set. 1997. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9492-10-setembro-1997-349402-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Regula o § 2.º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2012.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1.º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 14.382, de 27 de junho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2022.

BRASIL. Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 107, de 24 de junho de 2020. Dispõe sobre a proibição de cobrança de quaisquer valores dos consumidores finais dos serviços prestados pelas centrais cartorárias. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3362>. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça — Foro Extrajudicial. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 211, de 28 de janeiro de 2026. Acresce o Capítulo II ao Título II do Livro I da Parte Geral do Código Nacional de Normas — Foro Extrajudicial. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6649>. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 213, de 20 de fevereiro de 2026. Dispõe sobre os padrões mínimos de tecnologia da informação e comunicação dos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6734>. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 204, de 26 de agosto de 2025. Altera o Código Nacional de Normas — Foro Extrajudicial para dispor sobre a averbação de certidão de dívida ativa. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 218, de 13 de março de 2026. Dá nova redação aos arts. 136 a 136-F do Código Nacional de Normas — Foro Extrajudicial, relativos ao Sistema Justiça Aberta. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 225, de 20 de maio de 2026. Altera o Código Nacional de Normas — Foro Extrajudicial para instituir o Sistema de Monitoramento de Ordens Judiciais e Integridade do Ambiente de Crédito. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/637>. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 243, de 21 de julho de 2026. Altera o Provimento n. 213, de 20 de fevereiro de 2026. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6936>. Acesso em: 13 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento n. 247, de 7 de agosto de 2026. Institui o Validador Nacional de Selos de Fiscalização dos Atos Notariais e Registrais (VNS). Brasília, DF: CNJ, 2026. Documento SEI n. 2715402. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. Portaria CGJ n. 556, de 2024. Rio de Janeiro: TJRJ, 2024. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/d/cgj/portaria_cgj_n_556_2024_versao_final. Acesso em: 13 ago. 2026.

COLÉGIO REGISTRAL DO RIO GRANDE DO SUL. TJ/RS atualiza valores dos selos digitais de fiscalização em novo provimento. Colégio Registral RS, 2024. Disponível em: <https://colegioregistrals.org.br/noticias/20029/tj-rs-atualiza-valores-dos-selos-digitais-de-fiscalizacao-em-novo-provimento/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

Manifestações institucionais

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS. Nota de posicionamento e repúdio. Subscrita pela ARPEN-Brasil e pelas 27 ARPEN estaduais. [S. l.]: ARPEN-Brasil, 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL et al. Nota de repúdio e posicionamento: Provimento CNJ n. 247, de 7 de agosto de 2026 — Validador Nacional de Selos de Fiscalização dos Atos Notariais e Registrais (VNS). Subscrita por ANOREG/BR, CNB/CF, RIB, IRIB, IEPTB, ARPEN-Brasil, IRTDPJBrasil e pelos Operadores Nacionais. Brasília, DF, 13 ago. 2026.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTROS PÚBLICOS; OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO ELETRÔNICO DE IMÓVEIS; OPERADOR NACIONAL DO REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS; OPERADOR NACIONAL DO REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS. Nota coletiva de oposição. Brasília, DF, 2026.

Fontes de dados

ALAGOAS (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. Cartórios extrajudiciais de Alagoas praticaram 2.681.338 atos notariais e registrais com selos digitais em 2023. CGJ-TJAL, 2023. Disponível em: <https://cgj.tjal.jus.br/?not=22310&pag=verNoticia>. Acesso em: 13 ago. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Relatório Cartório em Números apresenta dados vitais de negócios e cidadania da população brasileira. ANOREG/BR, 2020. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/relatorio-cartorio-em-numeros-apresenta-dados-vitais-de-negocios-e-cidadania-da-populacao-brasileira/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Crença de cartórios milionários não resiste a dados: déficit atinge quase 170 serventias no Paraná. ANOREG/BR, 2025. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/crenca-de-cartorios-milionarios-nao-resiste-a-dados-deficit-atinge-quase-170-serventias-no-parana/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO PARANÁ. Protesto de títulos: a ferramenta que impulsiona a economia e reduz a inadimplência. ANOREG/PR, 2026. Dados da 7.^a edição do relatório Cartório em Números. Disponível em: <https://www.anoregpr.org.br/protesto-de-titulos-a-ferramenta-que-impulsiona-a-economia-e-reduz-a-inadimplencia/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 13 ago. 2026.

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça. Selo Digital, após cinco anos de implantação, já foi empregado em 120 milhões de atos. TJSC, 2022. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/selo-digital-apos-cinco-anos-de-implantacao-ja-foi-empregado-em-120-milhoes-de-atos>. Acesso em: 13 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Sistema permite controle e consulta de atos praticados por cartórios extrajudiciais. TJSP, 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=62611>. Acesso em: 13 ago. 2026.

NO PAÍS da burocracia, quem ganha mais é o dono de cartório. Gazeta do Povo, 2022. Reportagem com dados do Conselho Nacional de Justiça sobre arrecadação e número de serventias extrajudiciais. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/no-pais-da-burocracia-nem-medico-nem-jogador-de-futebol-quem-ganha-mais-e-o-dono-de-cartorio/>. Acesso em: 13 ago. 2026.

NOTA TÉCNICA SOBRE A ELABORAÇÃO DESTE TEXTO

A concepção do trabalho, a definição da tese, o roteiro argumentativo, a redação, a seleção das fontes primárias e a revisão final são de autoria e responsabilidade exclusivas do autor, que responde integralmente pelo conteúdo, pelas teses sustentadas e pelas conclusões.

Na produção do texto foi utilizada assistência de inteligência artificial, mediante o modelo de linguagem Claude, desenvolvido pela Anthropic, sob direção e supervisão do autor, nas seguintes tarefas: pesquisa e recuperação de fontes normativas, doutrinárias e jurisprudenciais; conferência dos elementos de identificação dos julgados citados, incluindo número do processo, órgão julgador, relator, data e endereço de consulta; construção do modelo quantitativo que instrui o anexo, a partir de dados públicos indicados e verificados; elaboração das tabelas; e formatação segundo as normas da ABNT.

Os dispositivos normativos e as decisões judiciais citados foram conferidos em fontes oficiais, indicadas nas referências. Os dados estatísticos provêm de publicações de tribunais estaduais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Conselho Nacional de Justiça e de relatórios setoriais, todos identificados. As projeções do anexo constituem estimativas construídas sobre premissas expressamente declaradas, e não se apresentam como estatística oficial.

O registro consta por transparência metodológica e não transfere a terceiro qualquer parcela da responsabilidade autoral, que permanece integralmente com quem assina.