

1. CONSULTA

1. Em 5 de junho de 2024, a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça expediu o Provimento nº 172, alterando o Código Nacional de Normas – Foro Extrajudicial, para estabelecer interpretação ao artigo 38 da Lei nº 9.514/1997. O referido provimento determinou que a possibilidade de formalização de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis por meio de instrumento particular com efeitos de escritura pública seria restrita às entidades autorizadas a operar no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), incluindo as cooperativas de crédito.

2. Posteriormente, em 15 de julho de 2024, foi editado o Provimento nº 175, que ampliou parcialmente o rol de entidades autorizadas, incluindo companhias securitizadoras, agentes fiduciários e outros entes sujeitos à regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários ou do Banco Central do Brasil, desde que relativamente a atos de transmissão de recebíveis imobiliários lastreados em operações de crédito no âmbito do SFI. O mesmo provimento estabeleceu regra de transição, considerando regulares os instrumentos particulares celebrados antes de 11 de junho de 2024 por entidades não integrantes do sistema.

3. A edição dos mencionados provimentos suscitou questionamentos de setores do mercado imobiliário e financeiro, que alegavam divergência entre a norma editada e a prática até então adotada em diversos estados da federação, onde se vinha admitindo a utilização de instrumento particular para alienação fiduciária independentemente da natureza da entidade credora.

Em resposta às normas editadas, a União Federal, por meio da Advocacia-Geral da União, ajuizou o Pedido de Providências nº 0007122-54.2024.2.00.0000 perante o CNJ, invocando estudos apresentados pelo Ministério da Fazenda e pela

Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc). Tais estudos alegavam potenciais custos adicionais decorrentes da exigência de escritura pública para operações realizadas fora do SFI, com estimativas variando entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões, calculados com base em percentuais de 0,8% a 2% do valor dos imóveis em emolumentos cartorários.

4. Em 27 de novembro de 2024, o Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Mauro Campbell Marques, deferiu medida liminar suspendendo os efeitos dos Provimentos nº 172 e 175. A decisão acolheu provisoriamente os argumentos apresentados pela União acerca de supostos impactos econômicos e alegadas desvantagens competitivas entre agentes do mercado.

5. Paralelamente, em 13 de dezembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal, por decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes no Mandado de Segurança nº 39.930/DF, manifestou-se sobre a matéria, entendendo que o CNJ teria extrapolado os limites da Lei nº 9.514/1997 ao estabelecer a interpretação constante dos provimentos questionados.

6. A controvérsia central envolve a interpretação do alcance do artigo 38 da Lei nº 9.514/1997, que estabelece a possibilidade de celebração dos atos e contratos nela referidos "por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública". O CNJ, por meio dos provimentos ora suspensos, estabeleceu interpretação sistemática vinculando tal faculdade às entidades integrantes do SFI e sistemas correlatos. Por outro lado, o Ministério da Fazenda e entidades do setor imobiliário sustentam interpretação diversa, argumentando pela ampla utilização do instrumento particular como forma de redução de custos de transação. Os estudos econômicos apresentados, contudo, parecem desconsiderar aspectos institucionais relevantes ao pressupor que o mercado poderia, por si só, prover as garantias e a segurança jurídica necessárias a essas operações estruturantes.

7. Diante do contexto acima delineado, o Instituto Brasileiro de Direito Econômico e Políticas Sociais formula consulta a este parecerista para análise dos aspectos jurídicos e econômicos suscitados pela controvérsia, especialmente quanto aos fundamentos metodológicos e empíricos utilizados pelo Ministério da Fazenda em sua manifestação contrária aos Provimentos CNJ nº 172 e 175. Para melhor sistematização da matéria e adequada resposta às preocupações institucionais do consulente, passa-se ao exame dos seguintes quesitos:

8. **QUESITO I:** É juridicamente e economicamente adequado tratar os emolumentos notariais – definidos em lei como taxas de natureza tributária – como “preços” sujeitos à lógica concorrencial, desconsiderando sua função de financiamento de uma infraestrutura pública de coordenação econômica que assegura publicidade, autenticidade e segurança jurídica?

9. **QUESITO II:** Como distinguir, sob o ponto de vista jurídico e econômico, o custo nominal dos emolumentos e o valor sistêmico produzido pela fé pública, entendida como mecanismo institucional de emissão de confiabilidade que viabiliza a segurança das transações e dos mercados de crédito?

10. **QUESITO III:** Quais são as limitações ou equívocos metodológicos das análises que consideram os emolumentos como custos ineficientes, sem levar em conta a economia sistêmica gerada pela prevenção de litígios, pela executividade extrajudicial dos títulos e pela redução da incerteza nas relações econômicas?

11. **QUESITO IV:** A interpretação restritiva do art. 38 da Lei nº 9.514/1997 adotada pelos Provimentos CNJ nº 172 e 175 está em consonância com a função do notariado como infraestrutura pública de garantia e controle, ou implica subordinar indevidamente essa função estatal à lógica privada de redução de custos?

2. PARECER

I. Introdução

1. Em tempos de aceleração histórica e transformações disruptivas, quando a velocidade das mudanças ameaça pulverizar as bases sobre as quais se assentam as certezas coletivas, torna-se imperioso reconhecer o valor das instituições que operam como guardiãs da ordem jurídica. O sistema notarial, herdeiro de uma tradição secular e aperfeiçoado pelas exigências do Estado Democrático de Direito, representa uma dessas estruturas civilizacionais cuja solidez não deriva da inércia, mas da capacidade de oferecer segurança em um ambiente crescentemente volátil.

2. A revolução digital, conquanto portadora de inegáveis benefícios, engendra também uma ansiedade coletiva que encontra no imediatismo uma falsa resposta. É precisamente neste contexto que os instrumentos tradicionais de tutela jurídica revelam sua função estabilizadora, não como obstáculos ao progresso, mas como mediadores prudentes entre a urgência do presente e a responsabilidade pelo futuro. A tecnologia deve servir ao aprimoramento desses mecanismos, não à sua substituição irrefletida, sob o risco de converter segurança em temeridade.

3. Cumpre, portanto, distinguir com precisão conceitual aquilo que o senso comum, apressado, tende a confundir: o tempo necessário para a formação de uma decisão responsável não se confunde com morosidade; os ritos procedimentais que asseguram a validade e a eficácia dos atos jurídicos não constituem meras burocracias; e o investimento na forma — longe de representar custo desnecessário — configura-se como salvaguarda essencial contra a insegurança que corrói, silenciosamente, os fundamentos do convívio social ordenado.

4. O texto parte da hipótese de que o sistema notarial brasileiro deve ser compreendido não como um vestígio burocrático, mas como uma infraestrutura pública essencial de coordenação econômica e jurídica. A primeira seção introduz o problema teórico e normativo, situando o notariado no contexto das instituições que estabilizam expectativas em sociedades de alta complexidade. A segunda desenvolve uma economia política da forma notarial, explorando sua função como tecnologia de redução de incerteza e como “investimento em forma”, nos termos de Laurent Thévenot, e estabelecendo um paralelo entre fé pública e poder monetário — ambos como mecanismos de conversão da confiança privada em confiança pública. Em seguida, a terceira seção reconstrói genealogicamente a formação histórica do notariado português e sua transplantação ao Brasil, mostrando como ele se integrou à organização territorial e econômica do Estado. A quarta parte analisa sua estrutura constitucional contemporânea, destacando o papel do art. 236 da Constituição de 1988 e da Lei nº 8.935/1994 na configuração de um modelo híbrido — privado na execução, público na finalidade —, com especial atenção à função econômica dos emolumentos e à fé pública como engrenagem de estabilidade. A quinta seção examina, sob perspectiva jurídico-econômica, o caso da alienação fiduciária e a importância da escritura pública como dispositivo de segurança sistêmica, fiscal e social. A sexta amplia o horizonte comparativo, discutindo reformas e experiências estrangeiras — como as da Holanda e do Quebec — para demonstrar os custos institucionais e econômicos de modelos liberalizados. Por fim, a sétima e última seção aborda os desafios tecnológicos do futuro, analisando as tensões entre digitalização, *blockchain*, inteligência artificial e sustentabilidade, para demonstrar que a modernização do sistema notarial deve reforçar, e não substituir, sua função de infraestrutura de confiança pública.

II. A Economia Política do Sistema Notarial

5. A atividade notarial se materializa em um conjunto de funções essenciais à vida civil e econômica, como a documentação de transações comerciais e imobiliárias, o registro de atos da administração, a formalização de contratos entre particulares e a autenticação de documentos. O direito de propriedade, por exemplo, necessita, para que tenha eficácia social, de uma complexa rede de práticas institucionalizadas — como o registro público, a publicidade dos títulos, a certificação da vontade das partes e a verificação da regularidade formal dos atos jurídicos. Sem esses procedimentos e sem o amparo de mecanismos coercitivos do Estado, a propriedade não passaria de uma expectativa individual, carente de reconhecimento coletivo e incapaz de projetar seus efeitos na esfera de ação dos outros atores sociais.

6. A veracidade de certa informação, entendida como categoria ontológica ou meramente factual, não possui em si atributos suficientes para garantir a sua eficácia social. Entre o fato e o reconhecimento social do fato existe um intervalo institucional, no qual se inscrevem, por exemplo, práticas como a certificação, o registro e a autenticação da informação.

7. A história recolhe diferentes exemplos de práticas por meio das quais as sociedades procuraram dar um tratamento para o problema da incerteza. Na Antiguidade, os gregos empregavam o *symbolon* [σύμβολον], um objeto dividido em partes que, ao serem reunidas, serviam como “chave de reconhecimento”: a coincidência dos fragmentos confirmava não apenas a identidade dos portadores, mas também a existência e a continuidade do vínculo que os unia. O *symbolon* operava, assim, como um dispositivo material de confiança: um fragmento isolado nada valia, mas, reunido ao seu correspondente, servia como prova concreta de que ambas as partes estavam vinculadas a um mesmo pacto

— fosse ele uma aliança, um contrato de hospitalidade ou um compromisso de dívida¹.

8. O *symbolon* por si só não garante a veracidade de um fato; é apenas quando inserido em uma prática social de reconhecimento recíproco que ele adquire força normativa, funcionando como instrumento de coordenação entre os agentes e materializando um critério comum de verificação. Sua eficácia não decorre do objeto, mas do acordo social que o sustenta — de uma convenção sobre o que conta como prova suficiente de identidade e compromisso. Nesse sentido, o princípio subjacente ao *symbolon* antecipa o fundamento do ato notarial: ambos se estruturam sobre a necessidade de uma mediação institucional capaz de converter informações privadas em fatos dotados de validade pública e eficácia social, estabilizando expectativas e garantindo a previsibilidade das interações sociais — tanto para os agentes diretamente implicados quanto para terceiros. As sociedades criam, portanto, suportes institucionais capazes de projetar no tempo os efeitos de interações pontuais, produzindo, portanto, estabilidade e coerência no ecossistema das relações sociais.

9. O tratamento da informação que circula em uma sociedade — de modo a reduzir as disputas em torno da sua veracidade e a mitigar os custos sociais da incerteza — exige a existência de dispositivos de coordenação, isto é, mecanismos que permitam alinhar percepções, expectativas e critérios de validação entre múltiplos agentes. Em contextos de baixa formalização, contudo, a obtenção de consenso sobre tais critérios tende a ser extremamente custosa: se a cada interação os agentes precisam renegociar o significado, a autenticidade e a validade das informações, o custo cognitivo e o risco de conflito aumentam significativamente. A estabilidade das relações sociais, portanto, depende da

¹ FOUCAULT, Michel. *A Verdade as Formas Jurídicas*. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002. p. 38-39.

existência de formas institucionais capazes de cristalizar convenções de verificação e de torná-las acessíveis a todos os participantes.

10. Laurent Thévenot, sociólogo francês, explorou essa problemática a partir do conceito de “investimento em forma” (*investissement de forme*). O autor designa assim o processo social pelo qual certos modos de agir ou de avaliar são estabilizados por meio da introdução de formas fixas e padronizadas — modelos, registros, documentos, classificações — que reduzem a incerteza e permitem a coordenação das ações em larga escala². Ao incorporar essas formas, as sociedades economizam esforços de justificação e verificação, convertendo o que antes exigia negociação contínua em práticas automáticas de reconhecimento.

11. Um bom exemplo de como isso ocorre pode ser buscado na moeda. Ao adotar um meio de troca padronizado — por exemplo, uma moeda nacional — uma sociedade instala um critério compartilhado de equivalência entre bens e serviços. Esse critério padronizado serve como forma de coordenação cognitiva: ele permite que agentes distintos operem com expectativas alinhadas sobre o que vale “um real” ou “um euro”, reduzindo drasticamente a incerteza e os custos das verificações recíprocas em cada transação. Assim, a moeda funciona como um investimento em forma: sua adoção exige sacrifício — confiar no valor abstrato, abrir mão de trocas diretas, aceitar regras de cunhagem e circulação — em troca de uma infraestrutura cognitiva que estabiliza as transações econômicas.

12. O controle estatal sobre a moeda expressa a constituição de uma infraestrutura de coordenação cognitiva capaz de alinhar expectativas em escala nacional. A centralização da cunhagem e da emissão não é mero instrumento fiscal: consolida um regime de equivalência institucionalizado, no qual o Estado fixa parâmetros de valor e atua como garantidor em última instância da

² THÉVENOT, Laurent. Rules and Implements: Investment in Forms. *Social Science Information*, v. 23, n. 1, pp. 1-45, 1984.

convertibilidade e da liquidez. Historicamente, esse movimento acompanha a formação dos Estados territoriais europeus, quando o poder soberano absorve jurisdições dispersas de cunhagem e impõe um padrão monetário unificado, convertendo a moeda em tecnologia de governo e dispositivo de integração de mercados. Ao monopolizar emissão e garantia de valor, o Estado instala um sistema de confiança impessoal, sustentado por coerção legítima e reconhecimento social, que transforma incerteza transacional em previsibilidade sistêmica e inscreve o valor econômico na gramática da autoridade política.

13. A moeda e o poder notarial participam de um mesmo processo histórico de ampliação das capacidades de coordenação do Estado. Ambos operam como dispositivos de integração territorial e de coordenação social: a moeda, ao unificar padrões de valor e converter múltiplas economias locais em um espaço de equivalências reconhecido; o notariado, ao formalizar e padronizar a produção de provas, títulos e registros, transformando compromissos privados em obrigações socialmente verificáveis.

14. A padronização da língua oficial, dos sistemas de medida e das representações cartográficas compõe o mesmo movimento de racionalização administrativa e unificação simbólica do território. A formalização, garantida em última instância pelo Estado, constitui a espinha dorsal das interações civis e econômicas e pode ser adequadamente compreendida à luz do conceito de poder infraestrutural formulado por Michael Mann, para quem a autonomia estatal se realiza na capacidade de organizar e coordenar a sociedade por meio de técnicas administrativas e dispositivos de padronização que convertem a confiança social em previsibilidade institucional, assegurando a estabilidade das relações econômicas e jurídicas³.

³ MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, v. 25, n. 2, pp. 185-213, 1984.

15. A história do notariado no Brasil pode ser enriquecida pela incorporação de marcos legislativos que moldaram o regime fundiário e as garantias reais — elementos estreitamente conectados ao funcionamento dos cartórios. Logo após a Independência, o regime de sesmarias foi abolido em 1822, deixando um vazio normativo quanto às terras não distribuídas. Em 1850, a Lei n.º 601 (Lei de Terras) instituiu que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas mediante compra e exigiu registro das posses por meio paroquial (o “registro paroquial de terras”), o que fortaleceu o papel dos tabeliães e registradores na formalização fundiária. Já no campo das garantias reais, a Lei n.º 3.272, de 5 de outubro de 1885, tornou obrigatória a inscrição de todas as hipotecas (inclusive as legais) nos registros públicos, integrando o instituto ao sistema cartorial e ampliando a visibilidade e segurança dos direitos reais gravados sobre imóveis. Esses dispositivos legais foram decisivos para institucionalizar o notariado e o registro como componentes estruturais da ordem jurídica e econômica brasileira.

16. Com a República, as serventias notariais passaram a ser concebidas como funções públicas exercidas por particulares sob delegação estatal, processo que se consolidou na Constituição de 1988, cujo artigo 236 reconheceu a natureza pública da função e exigiu concurso para seu exercício. A promulgação da Lei n.º 8.935/1994, conhecida como Lei dos Notários e Registradores, representou o marco definitivo da institucionalização contemporânea do notariado brasileiro, definindo suas atribuições, princípios e forma de delegação, e inaugurando um período de modernização e digitalização que vem reforçando seu papel na infraestrutura jurídica e econômica do país.

17. O sistema notarial brasileiro integra a tradição latina, também designado de *civil law notarial system*, que se caracteriza pelo exercício da função pública de autenticação por profissionais investidos de fé pública delegada pelo Estado. Nesse modelo, o notário atua como agente imparcial e dotado de autoridade

jurídica para conferir validade, segurança e eficácia aos atos das partes, prevenindo litígios e assegurando a publicidade e a estabilidade das relações civis. Diferentemente do sistema anglo-saxão, em que o *notary public* tem atuação restrita à verificação de assinaturas e testemunhos, sem caráter constitutivo nem responsabilidade sobre o conteúdo jurídico dos atos, o notário latino exerce função de jurisdição voluntária, com dever de aconselhar juridicamente as partes e zelar pela conformidade dos atos à ordem pública. Essa diferença reflete duas racionalidades jurídicas distintas: enquanto o modelo anglo-saxão privilegia a confiança privada e a posterior intervenção judicial em caso de controvérsia, o sistema latino busca produzir segurança *ex ante*, estruturando uma infraestrutura de confiança pública na própria formação dos negócios jurídicos.

18. A partir dessa função preventiva e estruturante, o sistema notarial revela-se também um pressuposto institucional da economia de mercado. Ao transformar a confiança privada em confiança pública, ele cria as condições de previsibilidade e estabilidade necessárias para o funcionamento dos mercados modernos. O notariado reduz os custos de transação descritos por Ronald Coase⁴ — custos de busca, de negociação e de fiscalização — ao prover informações confiáveis sobre propriedade e ao garantir a autenticidade e a exequibilidade dos contratos. Essa função de mediação institucional não apenas previne litígios e reduz a incerteza jurídica, como também viabiliza o crédito, a circulação de riquezas e o cálculo econômico em sentido amplo, pois permite que os direitos privados sejam reconhecidos e negociados com base em presunções públicas de validade. Trata-se, portanto, de um dispositivo que não pertence à lógica concorrencial dos mercados, mas que os torna possíveis, ao oferecer uma infraestrutura jurídica de confiança impessoal sem a qual a própria economia de mercado se desarticulária.

⁴ COASE, Ronald (1937). *The Nature of the Firm*. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. pp. 386-405.

19. Atribuir ao próprio mercado a função de garantir a segurança jurídica das transações — substituindo a fé pública notarial por mecanismos concorrenciais — implica uma inversão conceitual dos fundamentos institucionais da economia de mercado. O sistema notarial latino opera como infraestrutura pública de coordenação, isto é, como instância que antecede e viabiliza o próprio funcionamento dos mercados ao estabilizar direitos e reduzir incertezas. Transferir essa função à lógica concorrencial significa submeter a produção da confiança — que é um bem público — a incentivos privados, fragmentando os critérios de validação e ampliando o risco de assimetria informacional e litigiosidade.

20. Apesar da relevância dessa questão, ainda há poucos estudos comparativos que avaliem empiricamente os efeitos econômicos entre sistemas notariais públicos (como os de tradição latina) e modelos liberalizados (de inspiração anglo-saxã). Um caso que oferece alguns subsídios para essa discussão é o da Holanda, que, no final da década de 1990, promoveu a liberalização de seu sistema notarial com base em argumentos de aumento da concorrência, redução de custos e melhoria da eficiência. Contudo, há evidências de que os resultados tenham sido mais modestos e ambíguos do que esperavam os promotores das reformas: embora tenha havido maior oferta de serviços e alguma inovação organizacional, não se verificou redução significativa de preços nem aumento da qualidade, ao passo que a litigiosidade cresceu e a confiança pública nas certidões diminuiu⁵.

21. Esses resultados indicam que reformas dessa natureza não podem ser avaliadas apenas sob o prisma da eficiência microeconômica, pois negligenciam a *path dependence* das instituições de coordenação, isto é, o modo pelo qual certos

⁵ KUJIPERS, N.; NOAILLY, J.; VOLLARD, B. A. *Liberalisation of the Dutch notary profession: Reviewing its scope and impact*. CPB Document 93, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2005.

arranjos — ao longo do tempo — geram rendimentos crescentes de estabilidade e tornam-se estruturalmente resistentes à mudança. Como observa Douglass North⁶, as instituições que organizam a confiança e a previsibilidade das trocas não se transformam sem custos: elas cristalizam expectativas, rotinas e linguagens jurídicas que permitem a cooperação econômica. Reformas institucionais que afetam estruturas de coordenação social, como o sistema notarial, raramente produzem bons resultados quando conduzidas de modo abrupto. A substituição repentina de um modelo institucional enraizado por outro implica desmontar circuitos de confiança sedimentados historicamente — redes de práticas, linguagens jurídicas e expectativas compartilhadas que dão previsibilidade às interações econômicas e civis.

22. Experiências estrangeiras, por sua vez, devem ser avaliadas com cautela: países que se formaram sob arranjos jurídicos baseados na confiança privada e na adjudicação posterior desenvolveram estruturas de coordenação distintas, adaptadas a essa lógica. Tentar transpor esses modelos para sociedades organizadas em torno da fé pública e da certificação prévia ignora que os custos de transição institucional não são apenas econômicos, mas também cognitivos e simbólicos — ligados à reconfiguração de expectativas, práticas e formas de reconhecimento que sustentam a própria previsibilidade das relações sociais. Transpor mecanicamente esses modelos ignora o peso da trajetória institucional e os custos sociais invisíveis da desorganização das convenções que, ao longo do tempo, tornaram possível a coordenação econômica. Em contextos nos quais padrões de certificação e reconhecimento já se encontram enraizados, a ruptura desses circuitos institucionais tende a produzir mais fragmentação e custo social do que ganhos reais de eficiência.

⁶ NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

23. Em síntese, o notariado deve ser compreendido não como um resquício burocrático a ser superado, mas como parte integrante da infraestrutura institucional que sustenta a economia de mercado e a própria coesão civil. Ao converter confiança privada em confiança pública, o sistema notarial cumpre uma função de coordenação que antecede e viabiliza as relações econômicas, reduzindo incertezas, assegurando direitos e estabilizando expectativas. Reformas voltadas à sua modernização devem, portanto, ser orientadas pela prudência institucional: não se trata de substituir um modelo por outro, mas de aperfeiçoar mecanismos que, historicamente, garantem a interoperabilidade entre atores, normas e mercados.

24. Esse desafio se torna ainda mais complexo diante das transformações tecnológicas em curso — a digitalização das relações jurídicas, o uso crescente da inteligência artificial na produção e na validação de documentos, a emergência de sistemas *blockchain* e de registros distribuídos, bem como a circulação global de informações mediadas por plataformas digitais. Essas inovações reconfiguram as formas de confiança e de coordenação, deslocando parcialmente o eixo da verificação institucional para mecanismos automatizados e algorítmicos.

25. Cabe, portanto, ao Estado e às instituições de fé pública encontrar modos de integração entre essas novas tecnologias e as garantias jurídicas tradicionais, de modo a preservar a confiabilidade sistêmica das transações e assegurar que a modernização técnica não se traduza em desinstitucionalização da confiança.

III. Genealogia do sistema notarial no Brasil

26. A emergência do sistema notarial português não pode ser compreendida fora do contexto mais amplo da Reconquista cristã e da consolidação das monarquias ibéricas. Diferentemente das narrativas tradicionais que postulam um

surgimento *ex abrupto* do tabelionato durante o reinado de D. Afonso II (1211-1223), a análise documental revela uma genealogia mais complexa, marcada por sedimentações sucessivas de práticas escriturárias que remontam aos *scriptoria* monásticos e às chancelarias episcopais dos séculos XI e XII. O que a historiografia convencionalmente designa como "criação" do notariado público português representa, em realidade, uma inflexão organizacional que sistematizou e publicizou práticas notariais previamente dispersas por diferentes centros de poder eclesiástico e secular⁷.

27. O período da Reconquista, longe de constituir apenas um empreendimento militar, configurou-se como um laboratório institucional onde se experimentaram novas formas de organização territorial, jurídica e administrativa. A necessidade de legitimar conquistas, distribuir terras, estabelecer povoações e regular relações entre cristãos, muçulmanos e judeus criou uma demanda sem precedentes por instrumentos de formalização jurídica. Nesse contexto, os cartórios emergem não como meras instituições burocráticas, mas como dispositivos estratégicos de consolidação territorial e legitimação política. A carta de doação, a carta de foral, o instrumento de compra e venda tornaram-se tecnologias fundamentais da expansão cristã, operando como mecanismos de conversão do espaço conquistado em território juridicamente estruturado.

28. A especificidade portuguesa nesse processo ibérico mais amplo reside na precocidade de sua centralização política e na conseqüente sistematização de suas práticas notariais. Enquanto os demais reinos ibéricos permaneciam fragmentados em múltiplas unidades políticas concorrentes, Portugal consolidou, já no século XII, uma estrutura monárquica relativamente mais

⁷ NOGUEIRA, Bernardo de Sá. Tabelionato e instrumento público em Portugal: génese e implantação (1212-1279). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2008.

estável que permitiu a coordenação de esforços institucionais. Essa vantagem temporal refletiu-se na organização do sistema notarial: quando Martim Martins surge documentado como *primus tabellio Vimarani* em 1214, sua designação não marca o início da atividade notarial em Portugal, mas a formalização de uma hierarquia profissional que já operava de fato⁸.

29. A formação do direito notarial português inscreve-se numa tradição jurídica mais ampla que remonta ao substrato romano-visigótico da península. As práticas documentais desenvolvidas durante o período visigótico forneceram os modelos formais que, reinterpretados e adaptados pelos poderes cristãos emergentes, constituíram a base do sistema notarial ibérico. O *Liber Iudiciorum* visigótico, com suas disposições sobre contratos, testemunhas e validação documental, estabeleceu precedentes normativos que perduraram muito além da conquista muçulmana, sendo retomados e reformulados durante o processo de Reconquista⁹.

30. Essa continuidade jurídica manifesta-se tanto nas estruturas formulares dos documentos notariais quanto nas concepções subjacentes de autoridade e autenticidade. A noção de fé pública, central ao sistema notarial moderno, encontra suas raízes na tradição romana de autêntica *scriptura*, filtrada através das práticas visigóticas e reelaborada pelos juristas medievais. A própria figura do tabelião deriva do *tabellion* romano, ainda que medievalizada por meio de inflexões específicas relacionadas à organização eclesiástica e às necessidades práticas dos novos contextos políticos¹⁰.

⁸ MACHADO, Narciso. A origem do notariado português. Diário do Minho, 24 maio 2024. Disponível em: <https://www.diariodominho.pt/opiniao/a-origem-do-notariado-portugues-178465>.

⁹ MERÊA, Manuel Paulo, Textos de direito visigótico, I (Codex Euricianus, Lex wisigothorum sive Liber Iudiciorum), Coimbra 1923, e II (Glosas ao Liber Iudiciorum. Lei de Teudis, Fragmentos de Holkham, Formulas visigóticas, etc.), Coimbra 1920.

¹⁰ MERÊA, Paulo. Estudos de direito visigótico. Coimbra: Acta Universitatis Conimbrigensis, 1948.

31. Contudo, seria equivocado interpretar essa filiação como mera reprodução. O sistema notarial português representa uma síntese original que articula elementos romano-visigóticos com inovações institucionais específicas do contexto da Reconquista. A organização curial dos primeiros tabeliães, com sua hierarquia interna entre *primus tabellio* e notários subsidiários, revela a influência dos modelos italianos contemporâneos, demonstrando que a formação do notariado português se beneficiou de um diálogo constante com as experiências institucionais mais avançadas da época.

32. Antes da institucionalização do tabelionado público, os mosteiros constituíram os principais centros de produção documental do território português. Os *scriptoria* de Santa Cruz de Coimbra, Alcobaça, Lorvão e outros grandes cenóbios operavam como verdadeiras escolas de escrita, formando gerações de *scribae* especializados na redação de instrumentos jurídicos. Essa infraestrutura monástica da escrita não desapareceu com a emergência do notariado público; ao contrário, forneceu-lhe quadros técnicos e modelos procedimentais fundamentais¹¹.

33. A análise dos documentos remanescentes revela uma continuidade notável entre as práticas escriturárias monásticas e as primeiras experiências do tabelionado público. Figuras como Pedro, notário de Lamego (1198), cuja carta de venda apresenta características técnicas sofisticadas para a época, evidenciam que a transição do notariado "privado" para o "público" envolveu menos uma ruptura do que uma reorganização institucional. O *signum tabellionis* de Pedro, surpreendentemente elaborado para o período, sugere que os modelos de autenticação documental já circulavam entre os *scriptores* especializados antes de sua formalização legal¹².

¹¹ GOMES, Saúl António. O notariado medieval português: algumas notas de investigação. *Humanitas*, v. 52, p. 241-286, 2000.

¹² *Ibid.*, p. 251.

34. Essa transição processou-se de forma gradual e desigual no território. Enquanto algumas cidades, como Guimarães e Braga, viram emergir tabeliães públicos já na segunda década do século XIII, outras regiões mantiveram por décadas uma prática notarial mista, onde *scriptores* de formação monástica atuavam simultaneamente para instituições eclesiásticas e particulares. A documentação de Santa Cruz de Coimbra oferece evidências eloquentes dessa sobreposição: entre 1220 e 1240, encontramos sistematicamente *scribae* que oscilam entre as designações "*scriba*", "*notarius*" e "*tabellio*", indicando um período de indefinição terminológica que espelha a própria indeterminação institucional do ofício¹³.

35. Uma das características distintivas do sistema notarial português em formação foi a multiplicidade de autoridades legitimadoras da atividade tabeliônica. Diferentemente do modelo francês, onde a autoridade real rapidamente monopolizou a criação de notários, ou do italiano, onde as cidades-repúblicas exerciam controle direto, Portugal desenvolveu um sistema pluralista que reconhecia competências notariais ao rei, aos bispos e, em alguns casos, aos poderes municipais¹⁴. Essa pluralidade não resultava de indefinição jurídica, mas refletia o equilíbrio específico de forças políticas que caracterizou a consolidação da monarquia portuguesa.

36. Os "tabeliães da Sé", documentados em Coimbra, Braga, Lamego e Viseu desde a década de 1220, operavam com plena fé pública em matérias de direito canônico, mas também em negócios civis que envolviam clérigos ou bens eclesiásticos. Figuras como Martinho Gonçalves, "*publicus notarius Sedis Colimbriensis*" (1239-1248), posteriormente cônego capitular, exemplificam a carreira típica desses notários episcopais: formação no *scriptorium* da Sé,

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., pp. 246-247.

especialização em direito canônico, ascensão na hierarquia eclesiástica¹⁵. Seus instrumentos notariais não diferiam substancialmente, em termos de eficácia jurídica, daqueles produzidos pelos tabeliães régios, indicando que a distinção operava mais no plano da competência jurisdicional do que no da autoridade documental.

37. Os tabeliães "concelhios" ou "da cidade" constituem uma categoria ainda menos estudada, mas igualmente significativa. A referência, nos Foros de Castelo Rodrigo, aos "*alkaldes e escrivanes*" municipais, ou a determinação, no foral de Porto de Mós (1305), da existência de um "*tabellioni*" privativo dos juízes locais, evidenciam que os poderes municipais reivindicavam e exerciam competências próprias na criação e controle de ofícios notariais. Essa realidade permite relativizar narrativas excessivamente centralistas sobre a formação do Estado português, revelando a persistência de esferas autônomas de autoridade que resistiram, pelo menos até o século XIV, às tentativas de monopolização régia.

38. A consolidação do sistema notarial português coincidiu temporalmente com o início da expansão ultramarina, criando as condições para sua disseminação pelos territórios coloniais. A carta de poderes outorgada por D. João III a Martim Afonso de Sousa em 1530 constitui um marco dessa transplantação institucional: pela primeira vez, conferia-se a um capitão-mor colonial a autoridade para "criar e fazer dois tabeliães que sirvam das Notas e Judicial" no Brasil¹⁶. Pero Vaz de Caminha, escrivão da armada de Cabral, simboliza essa extensão transoceânica da tradição notarial ibérica, ainda que sua função na armada de Cabral permanecesse essencialmente metropolitana.

39. O sistema de capitâneas hereditárias funcionou como veículo privilegiado dessa transplantação. Os donatários recebiam, entre outras prerrogativas, o

¹⁵ Ibid., p. 259.

¹⁶ Cartórios.org. 'Martim Afonso de Sousa'. Disponível em: <https://cartorios.org/tag/martim-afonso-de-sousa/>.

direito de nomear tabeliães para suas jurisdições, reproduzindo no território colonial a pluralidade de autoridades legitimadoras que caracterizara a formação do notariado português¹⁷. Essa descentralização inicial criou uma rede capilar de serviços notariais que acompanhou o povoamento e a ocupação territorial, estabelecendo, desde os primórdios da colonização, uma infraestrutura de formalização jurídica indispensável ao funcionamento da economia colonial.

40. A transição para o Governo-Geral (1549) não eliminou essa multiplicidade de centros de criação notarial, mas introduziu elementos de coordenação e de uniformização. A legislação metropolitana passou a regular de modo mais sistemático o exercício da função notarial na colônia, estabelecendo requisitos de idoneidade, procedimentos de nomeação e normas técnicas para a elaboração dos instrumentos. Contudo, as especificidades do território colonial — suas dimensões continentais, a dispersão dos núcleos de povoamento, a diversidade de situações jurídicas envolvendo indígenas, africanos escravizados e colonos — exigiram adaptações significativas das práticas notariais metropolitanas.

41. A transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, inaugurou uma nova etapa na administração colonial, caracterizada pela criação de órgãos centrais do Estado e pela intensificação da atividade documental. A instalação de instituições como a Casa da Suplicação, o Banco do Brasil e, mais tarde, o Arquivo Nacional implicou a ampliação das demandas por registros, escrituras e instrumentos públicos dotados de fé pública. Embora não tenha ocorrido uma reforma técnica do notariado nos moldes europeus, esse período consolidou o papel dos tabeliães e escrivães como parte essencial da infraestrutura administrativa e financeira do Império, reforçando práticas de registro e autenticação herdadas da tradição portuguesa.

¹⁷ SILVA, Aryanne Faustina da. A instituição do tabelionato na história e sua prática no Brasil Antigo. In: XXVII Simpósio Nacional de História – ANPUH, Natal (RN), 22 a 26 jul. 2013. Anais eletrônicos. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548875805_94ad77c23168fd96128b3fee6dd21eba.pdf.

42. A Independência do Brasil (1822) suscitou a necessidade de adaptação das instituições coloniais ao novo Estado-nação, o que também atingiu o campo dos tabelionatos e do notariado. Em contraste com alguns países da América Latina que se orientaram mais diretamente por modelos inspirados no sistema notarial francês ou napoleônico, o Brasil permaneceu, em larga medida, no âmbito da tradição portuguesa-ibérica: caracterizado pelo tabelião com múltiplas atribuições e forte vinculação ao aparato judicial. Essa continuação permitiu preservar traços distintivos — como a pluralidade de competências e a inserção do notário no sistema jurídico-judiciário —, mas implicou também limitações históricas, como menor uniformização nacional do serviço notarial e significativa variabilidade regional do funcionamento das serventias.

43. O período imperial assistiu a tentativas esporádicas de modernização. O Código de Processo Criminal (1832), as reformas judiciárias da década de 1840 e a Lei de Terras (1850) introduziram inovações que afetaram o exercício da função notarial. A necessidade de registrar propriedades imóveis, formalizar contratos comerciais e documentar operações financeiras crescentemente complexas estimulou o desenvolvimento técnico dos serviços notariais. Contudo, essas modernizações processaram-se de modo fragmentário, condicionadas pelas resistências locais e pela ausência de uma política nacional sistemática.

44. A Proclamação da República, em 1889, marcou o início de um amplo processo de reorganização institucional no país. O Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, instituiu a Justiça Federal e simbolizou o esforço republicano de racionalizar as estruturas do Estado. Ainda que não tenha tratado diretamente do notariado, esse conjunto de reformas expressava uma tendência de redefinição das competências administrativas e jurídicas herdadas do Império. A Constituição de 1891, ao adotar o regime federativo, conferiu maior autonomia aos estados, o que incluiu certa liberdade para regular a organização judiciária e

administrativa em seus territórios. Essa reconfiguração federativa acabou por gerar diferenças regionais na estrutura e no funcionamento dos serviços públicos, inclusive nos registros e tabelionatos, que permaneceram submetidos a tradições locais diversas.

45. A Revolução de 1930 marcou o início de um ciclo de centralização e modernização administrativa que também atingiu o campo dos registros públicos. No contexto das reformas do Estado Novo, o Decreto-Lei nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, promoveu uma nova regulação dos serviços de registro público previstos no Código Civil, estabelecendo normas de alcance nacional voltadas à autenticação e à segurança dos atos jurídicos¹⁸. Embora o texto legal não tenha configurado propriamente uma reforma do notariado, representou o primeiro esforço de padronização normativa em âmbito federal, reforçando a fiscalização estatal e a profissionalização gradativa das atividades registrais no país.

46. A situação dos cartórios permaneceu essencialmente inalterada durante o período Vargas. O Decreto-Lei nº 4.857/1939 regulamentou os registros públicos, mas não alterou o sistema de provimento dos cartórios, que continuou sendo feito por nomeação política. Os cartórios permaneceram como instrumentos de poder local, distribuídos segundo critérios clientelistas.

47. A Constituição de 1946, embora tenha restaurado a democracia após o Estado Novo, não trouxe mudanças específicas para o sistema notarial. Os cartórios continuaram sendo providos por indicação política, sem exigências de formação jurídica ou concurso público. O desenvolvimento econômico do pós-guerra criou maior demanda por serviços notariais, mas sem alteração estrutural no sistema.

¹⁸ ZANFERDINI, Fam de Almeida Montingelli; SANTOS, Lucas Rodrigues Bykowski dos. Evolução do registro civil de pessoas naturais no Brasil. Revista Reflexão e Crítica do Direito, v. 5, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/830>.

48. O período de 1945-1964 manteve o sistema tradicional de provimento de cartórios. Embora tenha havido crescimento da demanda por serviços notariais devido à urbanização e à expansão econômica, a estrutura permaneceu baseada em nomeações políticas. Somente com a Constituição de 1988 e a Lei 8.935/1994 é que se estabeleceria o concurso público obrigatório e a exigência de formação jurídica para os tabeliães.

49. A Constituição de 1988 representou um divisor de águas na evolução do sistema notarial brasileiro. Pela primeira vez, uma constituição brasileira dedicou dispositivos específicos aos serviços notariais e de registro, reconhecendo sua importância para o funcionamento do Estado Democrático de Direito. O artigo 236 estabeleceu que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, consagrando um modelo híbrido que combina a natureza pública da função com a forma privada de seu exercício, complementado pelos parágrafos que determinam a fiscalização pelo Poder Judiciário e o ingresso por concurso público.

50. Essa constitucionalização refletiu uma percepção renovada sobre o papel dos cartórios na sociedade brasileira. O sistema notarial passou a ser reconhecido como instância fundamental de segurança jurídica e prevenção de conflitos; não mais como mero auxiliar do Judiciário. A exigência constitucional de concurso público de provas e títulos estabeleceu o princípio meritocrático para o ingresso na atividade, iniciando um processo de transformação que visava a superar o sistema anterior de nomeações políticas, embora a transição completa ainda não tenha terminado de se efetivar em todo o território nacional.

51. A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, regulamentou o artigo 236 da Constituição Federal, estabelecendo o marco legal que rege o sistema notarial brasileiro. Essa lei definiu com precisão as atribuições dos notários e registradores (artigos 6º a 13), estabeleceu a fiscalização pelo Poder Judiciário

(artigos 37 e 38), determinou a responsabilidade civil e criminal dos titulares (artigo 22) e fixou seus direitos e deveres (artigos 28 a 30). A lei estabeleceu que os serviços notariais e de registro destinam-se a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, cumprindo assim uma função essencial na promoção da segurança jurídica e do acesso à justiça.

52. O século XXI consolidou uma nova etapa para o notariado brasileiro, marcada pela convergência entre tradição jurídica e inovação tecnológica. A transformação digital não se limitou a uma modernização instrumental, mas implicou uma reconceituação profunda dos modos de produção e circulação da confiança institucional. A criação da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), em 2001, e a posterior instituição do e-Notariado pelo Provimento nº 100 do Conselho Nacional de Justiça (2020) foram marcos centrais desse processo, permitindo a prática integral de atos notariais por meio eletrônico, inclusive com o uso de videoconferência para o reconhecimento de firmas e a lavratura de escrituras públicas.

53. Essa transição tecnológica evidencia a capacidade singular do sistema notarial brasileiro de incorporar inovações disruptivas sem abdicar de seus fundamentos epistêmicos. A desmaterialização do documento notarial — da matriz em papel ao arquivo digital criptografado — não suprimiu a essência da mediação tabeliônica, mas a potencializou mediante novos dispositivos de autenticação, verificação e rastreabilidade. Tecnologias de certificação digital, biometria, registros distribuídos e protocolos inspirados em *blockchain* emergem não como substitutos, mas como extensões tecnológicas da antiga função de converter a palavra em prova e a intenção em obrigação jurídica.

54. Nesse contexto, o sistema notarial brasileiro contemporâneo configura-se como uma formação institucional de longa duração, resultante da sedimentação histórica de práticas escriturárias que remontam à cultura documental medieval

e à consolidação do notariado latino nos séculos XII e XIII. Mais do que uma justaposição de camadas históricas, trata-se de uma trajetória institucional que, sem ruptura com seus fundamentos, desenvolveu capacidade de adaptação contínua a transformações sociais, econômicas e tecnológicas. A mediação técnica qualificada — núcleo persistente da função notarial — adquire, nesse processo, novas formas e conteúdos, sem perder sua vocação estruturante na produção social da confiança. É a partir dessa historicidade ativa que se delineiam os desafios contemporâneos da função notarial, que este trabalho busca analisar.

IV. Poder notarial, poder monetário e as funções públicas como dispositivos de coordenação da economia

55. O sistema notarial pode ser compreendido como uma tecnologia institucional de conversão de informação privada em validade pública. Ele opera na fronteira entre experiência singular e reconhecimento coletivo, transformando dados, declarações e compromissos em fatos dotados de eficácia social. Nessa chave, sua função não é apenas “atestatória”, mas propriamente organizadora: ao estabilizar critérios de verificação e torná-los acessíveis e replicáveis, o notariado reduz o custo cognitivo de cada interação, padroniza expectativas e viabiliza coordenação em escala — exatamente o tipo de “investimento em forma” que converte controvérsias potenciais em rotinas confiáveis. A consequência econômica é direta: diminui-se a variância de interpretações sobre identidade, conteúdo e autoria; encurtam-se cadeias de conferência; ampliam-se os domínios em que a confiança impessoal pode operar.

56. A analogia monetária ajuda a distinguir três estados pelos quais a informação autenticada pode circular. No estado mercadoria, a autenticidade é percebida na materialidade singular do suporte: a assinatura de próprio punho, o papel

original, a presença física da testemunha. A garantia é privada e situada; a verificação, cara e contingente; a circulação, estreita. O passo decisivo é o estado fiduciário, no qual a autenticidade deixa de residir no suporte e passa a decorrer de uma autoridade: o delegatário de fé pública que, ancorado em regras e procedimentos, converte um documento particular em título dotado de presunção *erga omnes*. Aqui, o “valor de verdade” não é imanente ao objeto, mas institucional: reside na confiança, juridicamente construída, de que certos ritos de controle bastam para estabilizar identidades, conteúdos e datas. Por fim, no estado escritural/digital, a autenticidade é desmaterializada e sustentada por registros, certificados e trilhas de auditoria: a validade repousa em infraestruturas de chaves, logs e protocolos, além do enquadramento normativo que lhes confere equivalência funcional ao papel. Em todos os três estados, a questão central é a mesma: quem define o que conta como prova suficiente e mediante quais procedimentos essa suficiência é verificável por terceiros?

57. Vista por esse prisma, a fé pública não é um adjetivo honorífico; é um monopólio regulado de emissão de confiabilidade. A metáfora é precisa: assim como bancos centrais organizam a base comum de equivalência de valores, o sistema notarial organiza a base comum de equivalência probatória. A “emissão” se materializa no ato notarial; a “circulação”, na aceitação generalizada de seus efeitos; a “estabilidade”, na previsibilidade de que títulos e certidões produzirão, amanhã, as mesmas consequências de hoje. A contraparte institucional desse arranjo é o lastro: livros, protocolos e acervos — hoje físicos e digitais — que asseguram rastreabilidade, integridade e possibilidade de reconstituição fidedigna do original. Sem esse lastro, a fé pública se tornaria retórica; com ele, converte-se em capacidade executiva: certos títulos ingressam diretamente na esfera coativa (p. ex., executivos extrajudiciais), encurtando o caminho entre direito declarado e direito exigível.

58. Essa arquitetura tem implicações para a ordem econômica. Primeiro, porque transfere, *ex ante*, a verificação para uma instância imparcial, deslocando litígios do varejo para o atacado institucionalizado: em vez de milhões de controvérsias atomizadas sobre autenticidade e autoria, constroem-se rotinas auditáveis e parametrizadas. Segundo, porque cria bens públicos de coordenação (padrões, cadastros, nomenclaturas, formatos), sobre os quais agentes privados podem inovar com menor risco de incompatibilidade semântica. Terceiro, porque sustenta mercados de crédito e de garantias ao tornar comparáveis — e oponíveis a terceiros — situações jurídicas que, de outro modo, dependeriam de reconhecimento caso a caso.

59. A concorrência, aqui, não é indiferente; ela precisa ser corretamente situada. Competir na prestação de serviços notariais sob regras comuns pode gerar ganhos de acesso, conveniência e inovação organizacional. Mas competir na definição do que conta como autenticação suficiente — isto é, privatizar o critério público de validade — reintroduz o estado mercadoria sob outra máscara: multiplicam-se selos, hierarquias privadas de confiança e, com elas, o custo de tradução probatória entre ecossistemas. O resultado típico é aumento de assimetrias e de litígios de equivalência (“quem reconhece o reconhecimento?”), com efeitos difusos sobre preço de transação e custo de capital. Em termos de desenho institucional, a fronteira é nítida: pluralismo de operadores, sim; unicidade de padrão de fé pública, também.

60. A transição para o estado escritural/digital não suprime essa lógica; ela a reafirma em novo suporte. Se antes o lastro era físico, hoje ele é também computável: carimbos do tempo, cadeias de certificação, *hashes*, trilhas de acesso, políticas de retenção e de recuperação. A soberania se traduz em governança de padrões (quem certifica quem certifica?), requisitos de interoperabilidade (para que um ato produza efeitos plenos fora do ambiente que o gerou), e garantias de

auditabilidade (para que a confiança não dependa de crença, mas de capacidade de reconstruir eventos). O notariado eletrônico bem desenhado não “terceiriza” a fé pública para algoritmos; antes, submete algoritmos a um regime de responsabilidade, equivalência funcional e verificabilidade, preservando o núcleo do que confere segurança: previsibilidade de efeitos para todos os participantes, inclusive terceiros.

61. Esse enquadramento permite formular um critério operativo simples: quanto maior a distância entre quem afirma e quem confere a suficiência da afirmação, maior a necessidade de uma instância pública de estabilização. Em mercados amplos, anônimos e de alta rotatividade, a coordenação por confiança privada costuma falhar na margem: o custo de verificação explode, os incentivos ao *free-riding* crescem, e a litigiosidade se internaliza como “custo do negócio”. O sistema notarial reduz essa entropia institucional ao oferecer um atalho legítimo entre fato e efeito jurídico, convertendo incerteza distribuída em certeza concentrada — e auditável.

62. Por fim, a hipótese normativa que decorre desse raciocínio é transparente: reformas eficazes não substituem a fé pública por mecanismos concorrenciais de validação; elas aperfeiçoam a fé pública como infraestrutura — expandindo cobertura, baixando custos de acesso, digitalizando com equivalência, fortalecendo interoperabilidade e governança de dados, e calibrando responsabilidades. O que está em jogo não é proteger uma corporação, mas preservar uma gramática comum de verificação sem a qual a economia de mercado perde comparabilidade, os direitos perdem oponibilidade e o crédito perde lastro. Em outras palavras: a estruturação da ordem econômica contemporânea continua a depender, de modo decisivo, da capacidade institucional de transformar informação em prova suficiente — e de manter

estáveis, inteligíveis e universais os critérios pelos quais essa suficiência se reconhece.

63. O enquadramento institucional proposto até aqui — que destaca o notariado como tecnologia pública de emissão de confiabilidade e de estabilização *ex ante* dos efeitos jurídicos — encontra, no caso brasileiro, um desenho constitucional preciso. Para que a fé pública opere como padrão comum de equivalência probatória, é indispensável um regime de competências, responsabilidades e governança capaz de ancorar a emissão, a circulação e a auditabilidade dos atos. É exatamente isso que a Constituição de 1988 e sua legislação de regência estruturam.

V. Estrutura e função do sistema notarial na ordem constitucional brasileira

64. A Constituição de 1988 inscreve os serviços notariais e registrais no art. 236, fixando a matriz jurídico-institucional que sustenta a fé pública no país: natureza privada da execução, delegação pelo Poder Público, ingresso por concurso e fiscalização pelo Poder Judiciário. Essa combinação delinea um arranjo híbrido — execução descentralizada em regime de delegação pública — que preserva impessoalidade, padronização e controle, sem abrir mão de capilaridade e eficiência operacional. A Lei nº 8.935/1994 concretiza esse desenho ao definir a atividade como organização técnica e administrativa voltada a assegurar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, impondo aos notários e registradores responsabilidade civil objetiva pelos danos causados por si, por seus substitutos e prepostos. Em paralelo, a Lei nº 10.169/2000 disciplina a política de emolumentos, remetendo aos Estados e ao Distrito Federal a fixação de valores sob critérios de custo e adequada remuneração do serviço, vedando bases percentuais sobre o valor do negócio e reafirmando a natureza tributária

(taxa) do encargo — isto é, tributo vinculado ao custo do serviço, e não à capacidade contributiva. Esse núcleo normativo não é mero detalhe tarifário: impede que a “moeda” da fé pública se converta em instrumento de extração rentista, preservando seu caráter de bem público de coordenação.

65. A governança cotidiana desse padrão comum é adensada por regulamentação infralegal, em especial por provimentos do Conselho Nacional de Justiça e pelos Códigos de Normas das Corregedorias, que uniformizam procedimentos, definem requisitos técnicos e disciplinam auditoria e fiscalização. É nessa trilha que se consolidam rotinas de alta relevância para a ordem econômica — como as relativas à usucapião extrajudicial e à regularização fundiária urbana e rural — em que o procedimento padronizado converte controvérsia difusa em solução parametrizada, com rastreabilidade e controle. A moldura histórica de longo curso — do transplante luso das Ordenações à positivação civilista de 1916 e sua atualização no art. 108 do Código Civil de 2002 — mostra que o país preservou, com adaptações, a opção por formas públicas de validação prévia em setores de alto impacto patrimonial, sobretudo imobiliário. Não se trata de redundância burocrática: é a institucionalização de um critério público e auditável do que conta como prova suficiente e oponível a terceiros.

66. Nessa arquitetura, os emolumentos desempenham papel funcional que não se confunde com “custo morto” adicionado à transação. Como taxas, constituem a contrapartida de um serviço público específico e, simultaneamente, engrenagem de financiamento de políticas judiciárias e de cidadania — inclusive por meio de repasses vinculados a fundos do Judiciário, defensorias, ministérios públicos e programas sociais do registro civil. Reduções lineares ou dispensa indiscriminada não eliminam as necessidades de verificação, custódia e rastreabilidade que o cartório satisfaz; apenas deslocam esses custos para arenas privadas, multiplicando assimetrias e, com frequência, judicialização. Há,

portanto, uma falácia de composição em análises que somam emolumentos para concluir “ineficiência sistêmica”: o que parece acréscimo pontual é, no agregado, substituição de incerteza por previsibilidade, de litígio difuso por rotinas verificáveis — e, ademais, fonte estável de financiamento de funções estatais.

67. O lugar do notariado na ordem econômica constitucional também se explica pelos arts. 170 e 174 da Constituição: se a atividade econômica supõe estabilidade de expectativas e o Estado atua como agente normativo e regulador, então a fé pública é peça de infraestrutura — não um adereço — da política de mercado. O art. 78 do CTN, ao conceituar poder de polícia, ilumina o ponto: a disciplina de práticas e formatos pelos quais fatos privados ingressam no espaço público de oponibilidade constitui função típica de tutela do interesse coletivo. Em chave econômica, isso se traduz na redução dos custos de busca, verificação e *enforcement*, na criação de bens públicos informacionais (cadastros, nomenclaturas, padrões) e na produção de efeitos de rede que expandem a confiança impessoal. O resultado é a compressão do “spread de incerteza” que de outro modo encarece crédito, desvaloriza garantias e transfere riscos para consumidores e pequenos agentes.

68. O potencial do notariado como infraestrutura de políticas públicas aparece com nitidez justamente onde ele é subutilizado — como apontam as investigações recentes sobre habitação de interesse social (CPI-HIS, Câmara Municipal de São Paulo)¹⁹ e sobre fraudes previdenciárias (CPMI do INSS)²⁰. Nesses contextos, a fé pública deveria operar como filtro de legalidade e meio comum de prova: os arts. 6º e 7º da Lei nº 8.935/1994 atribuem ao tabelião

¹⁹ Câmara Municipal de São Paulo. Comissão Parlamentar de Inquérito HIS apura financiamento imobiliário e impacto de investidores no mercado de habitação popular. São Paulo: Câmara Municipal, 15 out. 2025. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/cpi-his-comissao-apura-financiamento-imobiliario-e-impacto-de-investidores-no-mercado-de-habitacao-popular/>.

²⁰ Câmara dos Deputados. “Pedido de CPI mista sobre descontos indevidos no INSS é lido em sessão do Congresso.” Brasília, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1170574-pedido-de-cpi-mista-sobre-descontos-indevidos-no-inss-e-lido-em-sessao-do-congresso/>

formalizar juridicamente a vontade, autenticar fatos e verificar identidade, capacidade e licitude, inclusive com recusa de atos incompatíveis com a ordem jurídica; atos notariais eletrônicos são admitidos pelo CNJ (e-Notariado, Provimento nº 100/2020); e, na regularização fundiária e em procedimentos conexos, há balizas de padronização (Provimento nº 65/2017). No domínio habitacional, a desnecessidade de escritura pública só existe nas hipóteses legais específicas (v.g., art. 38 da Lei nº 9.514/1997, no âmbito SFI/SFH); fora delas, prevalece a forma pública do art. 108 do Código Civil — justamente para assegurar rastreabilidade e oponibilidade —, de modo que a “dispensa” indiscriminada suprime uma camada de verificação e publicidade, e favorece a opacidade contratual. Em paralelo, na seara previdenciária, a incorporação propositiva de mecanismos notariais (reconhecimento de firma, termos padronizados e atos eletrônicos) reforçaria autenticação, rastreabilidade e controle em situações de vulnerabilidade, sem substituir as políticas setoriais, mas fornecendo o padrão probatório e preventivo mínimo para que a execução não deslize à informalidade litigiosa.

69. Por tudo isso, a leitura constitucionalmente adequada das reformas não é a da substituição da fé pública por mecanismos concorrenciais de validação, e sim a do seu aperfeiçoamento como infraestrutura: padronização nacional com governança federativa; política tarifária ancorada em custo e transparência; interoperabilidade técnica e semântica entre registros; equivalência funcional plena entre atos físicos e eletrônicos; responsabilização clara e seguro de responsabilidade civil como “colchão sistêmico”; e integração inteligente com políticas de crédito, habitação e proteção social. Essa agenda mantém íntegro o princípio que organiza o sistema desde a Constituição: a emissão pública — e auditável — de confiabilidade como condição de possibilidade de uma economia de mercado fundada em direitos oponíveis e expectativas estáveis. Em suma: no

Brasil de 1988, a fé pública não é ornamento; é engrenagem constitucional de ordem econômica.

VI. A exigência de escritura pública para alienação fiduciária

70. A passagem das seções anteriores — em que se delineou o notariado como infraestrutura pública de emissão de confiabilidade e de redução *ex ante* de incerteza — conduz naturalmente a um terreno em que a opção institucional deixa de ser abstrata e se torna decisiva para o equilíbrio de um sistema inteiro: a constituição de garantias imobiliárias por meio de alienação fiduciária. Aqui, a forma não é um adereço formalista; ela define quem controla a fronteira entre o privado e o público, quem assegura a equivalência probatória e quem responde pela auditabilidade de atos que irradiam efeitos para terceiros e para o erário. É nesse ponto que a escritura pública revela seu papel de peça-chave da arquitetura jurídico-econômica: ela concentra, sob um mesmo rito, controle de legalidade, padronização informacional, publicidade qualificada, trilhas de auditoria e integração com mecanismos fiscais e de prevenção a ilícitos. Dispensá-la sem instituir equivalentes funcionais estritos não simplifica o sistema; desloca custos e riscos para zonas opacas, fragiliza *gatekeepers* e amplia a litigiosidade.

71. A alienação judiciária constitui modalidade de transferência de bens determinada por decisão judicial, geralmente no contexto de execuções, falências, inventários ou processos de recuperação judicial. Seu objetivo é transformar o patrimônio constrito em numerário para satisfação de credores ou partilha entre herdeiros. A base normativa encontra-se, sobretudo, no Código de Processo Civil de 2015, que regula a alienação por iniciativa particular e o leilão judicial (arts. 879 a 903), disciplinando procedimentos, prazos, publicidade e efeitos da arrematação. No âmbito falimentar, a Lei nº 11.101/2005 (Lei de Recuperação

Judicial e Falências) detalha as formas de alienação de ativos da massa falida e as garantias aos adquirentes (arts. 142 a 144), assegurando a aquisição livre de ônus. Complementam esse regime as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos tribunais estaduais, que fixam procedimentos técnicos para leilões eletrônicos e a utilização de plataformas digitais de alienação, reforçando a transparência, a publicidade e a segurança jurídica do processo.

72. Do ponto de vista normativo e constitucional, a exigência de forma pública para negócios imobiliários de maior relevo convive, no ordenamento, com espaços legalmente abertos à utilização de instrumentos particulares em hipóteses específicas. Essa convivência, entretanto, não autoriza um salto interpretativo que esvazie as salvaguardas sistêmicas associadas ao ato notarial. Na lógica do art. 236 da Constituição, a fé pública é um monopólio regulado de emissão de confiabilidade; na lógica do direito material e registral, é também o dispositivo que anexa data certa, qualificação jurídica e presunções oponíveis a terceiros. Quando a garantia real é a via de lastro de um mercado de crédito com efeitos macroeconômicos relevantes, o desenho institucional deve privilegiar a equivalência funcional dos controles: onde não houver escritura, só pode haver dispensa se todos os vetores de segurança — identidade e capacidade das partes, poderes de representação, integridade documental, prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, conformidade tributária, publicidade e rastreabilidade — forem preservados por meios de igual ou maior robustez. Fora disso, há perda líquida de qualidade regulatória.

73. O primeiro vetor diz respeito à integridade informacional e ao papel do notariado como *gatekeeper* em matéria fiscal e de PLD/FT (Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo). A escritura pública aciona, por desenho, obrigações acessórias e canais de reporte (como a DOI) que alimentam bases fiscais e de inteligência financeira com dados padronizados, tempestivos e

auditáveis. No fluxo notarial, a coleta de informações é verificada por um terceiro imparcial, submetida a protocolos e associada a um ato de fé pública com efeitos *erga omnes*. A migração para instrumentos particulares não supervisionados cria zonas cinzentas: comunicações incompletas ou tardias, heterogeneidade de formatos, dificuldade de reconciliação de dados e, sobretudo, ausência de um responsável público claro pelo que conta como informação suficiente sobre identidade, preço, origem de recursos e cadeias dominiais. O resultado é um ganho aparente de “agilidade” que se converte, na prática, em redução de capacidade estatal de enxergar, prevenir e punir esquemas de ocultação, sub/superavaliação e interposição de pessoas. Para um tribunal administrativo como o CNJ, que coordena a integridade do ecossistema notarial-registral, a questão não é corporativa: é de governança de dados críticos e de aderência a padrões internacionais que reconhecem a função dos notários como sujeitos obrigados em setores de alto risco.

74. O segundo vetor é a proteção da ordem concursal e dos credores. A garantia imobiliária opera no coração da *par conditio*: define prioridades, orienta decisões de investimento e disciplina comportamentos em períodos de estresse. Sem a data certa e a qualificação notarial — que aferem poderes, capacidade, integridade do objeto e conformidade de cláusulas — abrem-se espaços para retrodatações, procurações insuficientes, onerações em período suspeito e rearranjos oportunistas que erodem a confiança sistêmica e deslocam custos para o Judiciário. O ato notarial, nesse contexto, não é um selo decorativo; é a válvula que transforma atomização probatória em estabilidade de expectativas, reduzindo o “*spread* de litigiosidade” que, de outro modo, contamina recuperações, concursos e execuções com disputas sobre autenticidade, anterioridade e alcance da garantia. Dispensar essa válvula sem um substituto funcional robusto equivale a privatizar o risco concursal.

75. Há, ainda, a dimensão fiscal e de política pública. Ao servir de gargalo obrigatório de verificação de base de cálculo e de prova de recolhimento de tributos incidentes, a escritura pública comprime os incentivos à subdeclaração de valores e sincroniza o momento jurídico da operação com o momento fiscal do dever de pagar. O instrumento particular, por sua vez, tende a multiplicar calendários e critérios, fragilizando a capacidade municipal de fiscalização do ITBI e gerando externalidades negativas que não se mostram nas planilhas privadas da operação, mas afloram nos orçamentos locais. O mesmo raciocínio vale para os emolumentos, que, como taxas vinculadas, remuneram o serviço delegado e alimentam — em muitos entes — fundos de aparelhamento do sistema de justiça e políticas de cidadania (como gratuidades do registro civil). Subtrair receitas sem substituir funções é desfinanciar a própria infraestrutura que sustenta a executividade das garantias e a previsibilidade das relações patrimoniais.

76. A proteção de vulneráveis fornece outro ângulo, jurídico e econômico. Em mercados de crédito massificados, as assimetrias de informação e de poder contratual são regra, não exceção. A intervenção notarial adiciona três camadas de salvaguarda: informação qualificada e linguagem clara sobre obrigações e riscos; verificação de capacidade e vontade livre, inclusive com atenção a indícios de coação, simulação ou fraude de identidade; e recusa de lavratura quando a finalidade social de políticas setoriais — como a habitação de interesse social — é burlada por práticas de interposição ou desvio de uso. Retirar essa instância de tutela *ex ante* não significa “deixar as partes livres”; significa transferir para o pós-contrato — e para o Judiciário — o custo de corrigir vícios que o desenho institucional poderia ter evitado no ponto de entrada.

77. No plano operacional-registral, a escritura pública padroniza campos essenciais, antecipa qualificação jurídica e harmoniza expectativas entre a

serventia de notas e o registro de imóveis, reduzindo exigências devolutivas e variâncias regionais. A proliferação de instrumentos particulares de formatos díspares aumenta o custo de qualificação registral, alonga prazos, eleva incerteza e induz divergências interpretativas. O efeito agregado é a perda de comparabilidade de títulos e de previsibilidade de prazos — variáveis sensíveis para o *funding* do crédito imobiliário, que dependem de tempo e de segurança na constituição e execução das garantias.

78. Argumentos de “desburocratização” geralmente ignoram a macroeconomia do risco. Uma garantia mal constituída encarece o crédito por duas vias: aumenta a probabilidade de litígio e alonga o tempo de recuperação, fatores que, incorporados aos modelos de risco, elevam *spreads* e exigem colaterais adicionais. O ganho micro de poupar um rito notarial é frequentemente superado pelo custo macro de um sistema mais inseguro, mais litigioso e menos transparente. Sistemas comparáveis de tradição romano-germânica preservam a forma pública para garantias imobiliárias justamente porque internalizam esse cálculo: previnem, a montante, o que é impossível compensar, a jusante, sem onerar toda a cadeia.

79. Nada disso impede, é claro, uma agenda de eficiência. Ao contrário: ela é desejável e compatível com a manutenção da escritura pública. O caminho institucionalmente sólido não é a supressão do *gatekeeper*, mas sua modernização: escritura eletrônica com assinatura digital qualificada, biometria e videoconferência notarial; integração semântica e técnica entre e-Notariado, SREI, fiscos e bases de PLD/FT; padronização nacional de campos e cláusulas-núcleo para alienação fiduciária; quadros-resumo obrigatórios em linguagem simples; trilhas de auditoria imutáveis e carimbos do tempo; e políticas de mensuração e transparência de desempenho (tempo de ciclo, devolutivas, incidentes de fraude). Onde o legislador ou o regulador quiser admitir

instrumentos particulares, que o faça modulando a dispensa por critérios objetivos de risco — valor, perfil das partes, complexidade dominial, presença de vulneráveis, necessidade de procurações — e exigindo equivalentes funcionais estritos: assinatura qualificada ICP-Brasil de todas as partes, verificação biométrica, dupla comunicação obrigatória de operações aos órgãos competentes, prova de recolhimento tributário alinhada a valores de referência e validação automática de poderes de representação. Sem esses contrapesos, a dispensa é um convite à opacidade.

80. Para o CNJ, guardião da uniformidade e da integridade do ecossistema notarial-registral, a escolha regulatória é clara. A escritura pública, na alienação fiduciária imobiliária, não é um resíduo histórico; é o mecanismo que ancora, em um único ato, a equivalência probatória, a governança informacional e a proteção de terceiros — inclusive do próprio Estado. Em termos de poder infraestrutural, ela é a engrenagem que converte a confiança privada em confiança pública com o menor custo social possível. Uma política de forma inteligente preserva o padrão de fé pública, atualiza seus meios e calibra exceções à luz do risco, assegurando que a busca por eficiência operacional não degrade a capacidade do sistema de entregar aquilo que, desde a seção 1, definimos como sua função essencial: transformar informação em prova suficiente, universalmente reconhecida e auditável.

VII. Análise comparativa dos sistemas notariais: a experiência internacional

81. A análise comparativa dos sistemas notariais no mundo permite compreender a singularidade do modelo latino, do qual o sistema brasileiro é herdeiro, e sua profunda distinção em relação ao modelo anglo-saxão. Em linhas gerais, o primeiro estrutura-se como serviço público delegado, regido por normas de

direito público e voltado à tutela do interesse coletivo; o segundo, ao contrário, adere à lógica de mercado, operando com base em mecanismos concorrenciais e em soluções predominantemente *ex post*. A diferença central, portanto, não é apenas de natureza funcional, mas de desenho institucional: o notário latino atua como agente de prevenção e equilíbrio das relações jurídicas, enquanto o notário de *common law* se limita a autenticar atos sem realizar controle material de legalidade.

82. Os estudos de Peter Murray e Rolf Stürner demonstram essa divergência estrutural. Segundo os autores, o sistema latino é alicerçado em um controle prévio das operações, em que o notário exerce uma função de filtro jurídico e social, garantindo segurança e equidade às partes. No sistema anglo-saxão, em contrapartida, os problemas emergem apenas após a celebração dos atos, sendo solucionados por meio da litigiosidade e da intervenção judicial. Conforme afirmam:

83. “Essa tradição reflete uma preocupação tanto com a psicologia quanto com a posição jurídica dos indivíduos que não costumam estar envolvidos em transações legais. Em uma transação mediada pelo notário, uma parte não precisa se sentir insegura em face da maior experiência ou do poder econômico da outra parte, recebendo a mesma atenção, orientação e apoio que o tabelião garante a todos participantes da transação, seja comprador, vendedor ou banco.”²¹

84. A ênfase preventiva do modelo latino e a imparcialidade institucional do notário conferem-lhe uma função de equilíbrio entre as partes, que o diferencia radicalmente dos mecanismos de mercado próprios ao sistema anglo-saxão. Robert Shiller, ao refletir sobre as origens da crise do *subprime*, chamou atenção

²¹ MURRAY, Peter L.; STÜRNER, Rolf (2010). *The Civil Law Notary: Neutral Lawyer for the situation. A comparative study on Preventative Justice in modern societies.* Munique: C.H. Beck, p. 160.

para a ausência, nos Estados Unidos, de uma figura profissional equivalente ao notário de direito civil — capaz de assegurar compreensão plena e proteção ao contratante vulnerável. Para o autor:

85. “Na crise do *subprime*, muitos mutuários de hipoteca aceitaram sem questionar os termos das hipotecas que lhes foram oferecidas, em muitos casos provavelmente pensando que esses termos de alguma forma tinham o aval de especialistas – mesmo quando não havia nenhuma proteção ao consumidor em vigor. Mudar o contrato padrão de hipoteca, portanto, constituiria uma enorme melhoria na infraestrutura de informações. E a reforma nessa área poderia incentivar um esforço conjunto de especialistas em negócios e governo para decidir sobre outros tipos de aconselhamento financeiro e produtos de hipoteca melhorados que poderiam ser tornados padrão e genéricos para a maioria das pessoas, democratizando assim as informações disponíveis para os consumidores. Outros produtos de hipoteca certamente ainda poderiam ser desenvolvidos, para aqueles mutuários que tomassem a iniciativa de ir além da opção padrão. Outra possível opção padrão seria a exigência de que todo mutuário de hipoteca tivesse a assistência de um profissional semelhante a um notário de direito civil. Esses notários atuam em muitos países, embora não nos Estados Unidos. Na Alemanha, por exemplo, o notário de direito civil é um profissional jurídico treinado que lê em voz alta e interpreta o contrato, além de fornecer aconselhamento legal para ambas as partes antes de testemunhar suas assinaturas. Essa abordagem beneficia especialmente aqueles que não conseguem obter aconselhamento jurídico competente e objetivo. A participação de uma figura designada pelo governo no processo de concessão de hipotecas tornaria mais difícil para credores de hipoteca sem escrúpulos direcionarem seus

clientes para advogados simpatizantes, que não os alertariam adequadamente sobre os perigos que poderiam estar enfrentando.”²²

86. Shiller observa ainda que a ausência de controle prévio e de intermediação imparcial no sistema norte-americano contribuiu para a proliferação de fraudes e para a perda de confiança nas transações. Essa constatação reforça a importância da estrutura institucional do notariado latino como mecanismo de controle de legalidade, de garantia da capacidade das partes e de proteção da economia popular — especialmente em operações imobiliárias e familiares.

87. Julia Siri Garcia (2006), ao estudar o notariado latino no Uruguai, ressalta que a eficiência do sistema decorre precisamente dessa concepção institucional que combina imparcialidade, segurança jurídica e utilidade social. Nas palavras da autora:

88. “Dentro das instituições sociais, o notariado latino [...] tem demonstrado ser eficiente e flexível. Ele proporciona segurança jurídica preventiva, evita litígios, arbitra soluções, propicia a convivência pacífica ao aplicar o Direito com imparcialidade e equidade e, finalmente, oferece o melhor serviço ao menor custo. Daí a sua importância no ajuste das relações entre o Direito e a Economia. Deve, portanto, divulgar sua utilidade e defender sua existência, o que, como já foi dito, também é a defesa do bem comum.”²³

89. Para alguns autores, a comparação empírica entre sistemas indica que os modelos latinos, organizados sob regime de direito público e dotados de mecanismos de controle *ex ante*, alcançam melhores resultados não apenas em termos de segurança, mas também de eficiência. Murray e Stürner, ao

²² SCHILLER, Robert J (2008). The subprime solution: how today’s global financial crisis happened, and what to do about it. Princeton University Press, 133-134.

²³ GARCIA, Julia Siri (2006). Análisis Económico del Derecho desde la Perspectiva del Derecho Notarial: el Notariado como Factor de Eficiencia y Equidad. Palestra apresentada durante a XII Jornada Notarial Iberoamericana, em Punta del Este, Uruguai. In: Revista Digital de Derecho do Colegio de Notários de Jalisco, México n.34, Diciembre 2006, p. 316.

compararem sete jurisdições —cinco europeias e duas norte-americanas—, observaram que, na ausência de regulamentação notarial, os custos de transação tendem a aumentar, uma vez que a função de verificação e aconselhamento é substituída por profissionais privados, o que “provavelmente levaria a práticas oligopolistas e a uma exploração séria de clientes relativamente indefesos”²⁴.

90. Resultados semelhantes foram observados por Cappiello²⁵, em estudo com base em dados do Banco Mundial que abrangem 190 países²⁶. O autor demonstra que as nações que contam com intervenção notarial em transações imobiliárias apresentam melhor desempenho em indicadores de custo, tempo, procedimentos e qualidade institucional. Tais diferenças se explicam, segundo o estudo, pela atuação do notário como garantidor da conformidade legal e orientador técnico, reduzindo incertezas e fortalecendo a confiança das partes. Santos Pastor Prieto, ao examinar o caso espanhol, demonstrou que as operações formalizadas com intervenção notarial apresentam “85% menos disputas em contratos notariais” e “redução de 73% no tempo judicial”. Como observa o autor:

91. “O exame da evidência empírica permitiu confirmar, em um grau razoável – ajustado à qualidade das informações disponíveis – as proposições básicas do trabalho sobre a relação entre litigiosidade e instrumentos notariais. [...] A taxa de litigiosidade diminui à medida que aumenta a atividade notarial ao longo do período mencionado.”²⁷

²⁴ MURRAY, Peter L.; STÜRNER, Rolf (2010). *The Civil Law Notary: Neutral Lawyer for the situation. A comparative study on Preventative Justice in modern societies*. Munique: C.H. Beck, p. 150.

²⁵ CAPPIELLO, Antonio (2020). *Doing Business Report and Real Estate Transfers: Far Better with Legal Controls and Notarial Guarantee. Legal Empowerment is a Key Factor at Global Level, Especially in Developing Economies of Africa*, Working Papers 20/079, European Xtramile Centre of African Studies (EXCAS). Disponível em: <http://publications.excas.org/RePEc/exs/exs-wpaper/Doing-Business-Report-and-Real-Estate-Transfers.pdf>. Acesso em 06 de dezembro de 2024.

²⁶ WORLD BANK (2019). *The involvement of third-party professionals in business registration and property transfer*, apud. CAPPIELLO, 2020.

²⁷ PRIETO, Santos Pastor (1995). *Intervención notarial y litigiosidad civil*. Madrid: Consejo General del Notariado, 1995. p. 76.

92. Esses resultados indicam que a presença do notário enquanto órgão de controle prévio, imparcial e dotado de fé pública, não apenas protege os contratantes como reduz a sobrecarga judicial e fortalece a estabilidade institucional. Em suma, a comparação internacional evidencia que as diferenças entre os sistemas notariais refletem concepções distintas de Estado e de ordem jurídica: nos países de tradição romano-germânica, o notariado é parte integrante da infraestrutura de garantia pública da confiança; nos países anglo-saxões, essa confiança é terceirizada ao mercado. Essa divergência de origem e de finalidade explica as diferenças de desempenho, tanto em segurança quanto em eficiência institucional.

93. A experiência holandesa com a liberalização do sistema notarial oferece evidências empíricas valiosas sobre os limites e riscos de reformas que buscam submeter funções estruturantes ao regime de mercado. Com a Lei Notarial de 1999, os Países Baixos transformaram seu sistema notarial em um dos menos regulados da Europa, eliminando tarifas fixas e ampliando a liberdade de estabelecimento. As expectativas dos reformadores eram ambiciosas: maior competição levaria a preços mais baixos, maior eficiência e melhor distribuição geográfica dos serviços.

94. Os resultados, documentados em múltiplas avaliações entre 1999 e 2004, contrastam significativamente com essas expectativas. Conforme demonstrado no relatório do CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, “entre 1999 e 2004, o preço para elaboração de um testamento quase dobrou”²⁸. Os serviços familiares — precisamente aqueles de maior relevância social e que demandam proteção às partes vulneráveis — experimentaram aumentos tarifários de 40% a 69%, dependendo do tipo de ato. Paradoxalmente, a

²⁸ KUIJPERS, Nicole; NOAILLY, Joelle; VOLLAARD, Ben. Liberalisation of the Dutch notary profession: reviewing its scope and impact. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2005. (CPB Document, n. 93). p. 42.

prometida eficiência de mercado resultou em menor acessibilidade aos instrumentos jurídicos essenciais para a organização patrimonial e sucessória das famílias.

95. Mais preocupante ainda foi o impacto sobre a qualidade e integridade do sistema. O documento registra que “entre 1999 e 2003, o número de reclamações apresentadas às Câmaras de Supervisão dobrou de 150 para 300”; nesse sentido, pesquisadores da Universidade de Leiden identificaram deterioração sistemática nos padrões profissionais: “A conformidade com várias regras de conduta diminuiu, particularmente a conformidade com a obrigação de serviço completo (*ministerieplicht*), cooperação em caso de transferência de documentos, e a proibição de comissão financeira”²⁹.

96. A experiência comparativa com Quebec reforça essas conclusões. Após a liberalização tarifária em 1991, aquela província canadense experimentou não apenas redução dramática nos preços, mas também indicadores alarmantes de deterioração qualitativa: o número de sinistros no fundo de indenização profissional quase dobrou, passando de 27 para 51 por ano, enquanto o valor total das indenizações quadruplicou, saltando de \$400.000 para \$1.700.000 anuais³⁰.

97. Esses resultados empíricos desafiam as narrativas simplistas que apresentam o notariado como mero resquício burocrático passível de substituição por mecanismos de mercado. Ao contrário, demonstram que a função notarial — enquanto instituição de controle prévio, garantia de equilíbrio contratual e proteção da economia popular — constitui precisamente uma daquelas infraestruturas jurídicas que devem permanecer insuladas das pressões de mercado para que possam cumprir sua função estruturante. O caso holandês

²⁹ Ibid., p. 46.

³⁰ Ibid., pp. 64-65.

ilustra como a subordinação dessas funções à lógica concorrencial pode comprometer não apenas a acessibilidade e qualidade dos serviços, mas a própria confiança institucional que sustenta as transações econômicas complexas de uma sociedade moderna.

98. Não basta discutir reformas notariais a partir de modelos abstratos que prometem reduzir custos mediante a introdução de mecanismos concorrenciais. Essa lógica parte da suposição — típica da teoria econômica neoclássica — de que a competição, por si só, produzirá ganhos de eficiência, ignorando a complexidade institucional e os efeitos sistêmicos decorrentes da desarticulação de estruturas jurídicas preventivas. O notariado latino, como demonstram décadas de funcionamento, constitui uma instituição fortemente marcada pela *path dependence*: sua eficácia decorre da sedimentação histórica de práticas, padrões profissionais e normas públicas que garantem confiança e previsibilidade às transações. A desmontagem desse sistema, portanto, não é neutra. Ela implica custos de transição elevados, perda de coordenação institucional e deslocamento das funções de controle para instâncias menos qualificadas ou mais suscetíveis a conflitos de interesse. Reformas que negligenciam essa dimensão institucional tendem a confundir o custo do serviço notarial com o custo global do sistema de segurança jurídica — e acabam, ironicamente, multiplicando os custos sociais e econômicos que pretendiam reduzir.

99. A experiência empírica reforça essa conclusão. Tanto em Quebec quanto nos Países Baixos, a liberalização do notariado, inspirada em modelos de mercado, produziu resultados opostos aos esperados: aumento de preços, concentração geográfica, deterioração da qualidade e crescimento exponencial das reclamações e litígios. No caso holandês, a abolição das tarifas fixas e a ampliação da liberdade de estabelecimento elevaram os custos para os serviços de maior relevância social

— como testamentos e escrituras familiares — e reduziram a observância das regras deontológicas básicas. Em Quebec, a desregulação tarifária foi acompanhada de um aumento expressivo dos sinistros no fundo de indenização profissional, revelando a erosão da confiança no sistema. De modo análogo, o colapso do mercado *subprime* nos Estados Unidos mostrou os riscos de sistemas baseados em confiança contratual puramente privada: a ausência de uma instância imparcial e de controle prévio de legalidade favoreceu a difusão de contratos assimétricos e a fragilização generalizada da infraestrutura de crédito. Esses exemplos evidenciam que a liberalização não apenas fracassa em reduzir custos, mas gera novas fontes de ineficiência — custos de transação invisíveis, insegurança e litigiosidade — que minam a própria racionalidade econômica que a justificava.

VIII. Desafios para os sistemas notariais nos ecossistemas sociotécnicos do futuro

100. A digitalização dos fluxos documentais, a automação de procedimentos e o surgimento de tecnologias disruptivas — como *blockchain*, inteligência artificial e criptografia avançada — configuram, simultaneamente, vetores de inovação e fontes de tensão estrutural para o sistema notarial brasileiro. Essas transformações não apenas abrem possibilidades para a reconfiguração de práticas institucionais, como também interpelam diretamente os fundamentos normativos, técnicos e epistêmicos que sustentam a função notarial na produção de segurança jurídica e confiança social. A aceleração da transformação digital, intensificada pela pandemia de Covid-19 e pela necessidade crescente de operações remotas, coloca o notariado diante de um imperativo de modernização que transcende a mera digitalização de processos existentes. O desafio contemporâneo reside em como preservar a essência institucional do sistema

notarial — sua função de garantia de segurança jurídica, autenticidade e tutela da economia popular — enquanto se adapta às demandas tecnológicas do século XXI.

101. A questão central que emerge desse cenário é se as novas tecnologias representam complementos ou substitutos potenciais das funções notariais tradicionais. A análise dessa problemática exige uma compreensão nuançada tanto das capacidades emergentes quanto das limitações estruturais das soluções tecnológicas, particularmente no que se refere à replicação das dimensões humanas da mediação notarial. A tecnologia *blockchain* emerge como uma das mais significativas inovações disruptivas para o sistema notarial, oferecendo uma infraestrutura descentralizada para a criação de registros imutáveis e transparentes. *Smart contracts* são responsáveis por vincular todos os dados com o *hash* de um documento específico, e esses dados são facilmente obtidos usando métodos predefinidos em *smart contracts*. Essa funcionalidade permite que contratos inteligentes estabeleçam automaticamente interações com documentos através de seus *hashes* criptográficos, criando um sistema de notarização que opera sem intermediários humanos.

102. Uma das formas mais consistentes de registrar grandes volumes de informação em sistemas distribuídos é a utilização de funções de *hash* (*checksums*) aplicadas ao conteúdo documental a ser autenticado. O resultado criptográfico — único e sensível a qualquer modificação — pode então ser inscrito em uma *blockchain* pública, possibilitando a construção de registros temporais imutáveis e auditáveis de modo descentralizado. A integração com contratos inteligentes amplia o potencial dessa arquitetura, permitindo não apenas a verificação independente da existência de determinados dados em um ponto específico no tempo (prova de existência), mas também a automatização de interações condicionadas, sem necessidade de intermediários institucionais.

103. A arquitetura descentralizada do *blockchain* oferece vantagens específicas para aplicações notariais. As principais vantagens de usar *blockchain* na notarização são confidencialidade e recebimento de evidência descentralizada que ninguém pode apagar, alterar ou substituir (terceiros ou governos, etc.). No entanto, a implementação de soluções *blockchain* para notarização enfrenta desafios significativos de escalabilidade e sustentabilidade energética. Um olhar específico sobre a experiência brasileira revela que a adaptação da tecnologia *blockchain* às necessidades do sistema notarial *civil law* requer considerações cuidadosas sobre a arquitetura legal, política e econômica do país. Um dos desafios mais prementes para a adoção ampla de tecnologias *blockchain* no sistema notarial é seu impacto ambiental. A mais recente estimativa do Digiconomist sobre pegadas de carbono mostra 64,18 MtCO₂ de emissão do Bitcoin em julho de 2021, próximo às emissões da Grécia e de Omã³¹. Essa realidade levanta questões críticas sobre a sustentabilidade de soluções descentralizadas que dependem de consenso *Proof-of-Work*.

104. O consumo global de eletricidade associado à mineração de Bitcoin atingiu aproximadamente 173,42 TWh entre 2020 e 2021, segundo estudo da United Nations University publicado na revista *Earth's Future*, o que colocaria a rede, se fosse um país, entre os 30 maiores consumidores de energia do mundo, com gasto superior ao de países populosos como o Paquistão³². Essa magnitude de consumo é particularmente relevante quando se discute a possibilidade de escalar soluções de *blockchain* para funções públicas, como a autenticação notarial, em um sistema que processa milhões de atos por ano. A literatura recente do International Monetary Fund estima que a mineração de criptomoedas poderá responder por

³¹ KOHLI, Varun; CHAKRAVARTY, Sombuddha; CHAMOLA, Vinay; SANGWAN, Kuldip Singh; ZEADALLY, Sherah. An analysis of energy consumption and carbon footprints of cryptocurrencies and possible solutions. *Digital Communications and Networks*, v. 9, n. 1, p. 79–89, fev. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.dcan.2022.06.017>.

³² CHAMANARA, S. et al. The environmental footprint of Bitcoin mining across the globe: call for urgent action. *Earth's Future*, v. 11, n. 10, 2023. DOI: 10.1029/2023EF003871.

até 0,7% das emissões globais de dióxido de carbono até 2027, podendo chegar, em combinação com a operação de *data centers*, a cerca de 450 milhões de toneladas de CO₂, equivalentes a 1,2% do total mundial, com base em projeções da International Energy Agency³³. Esses dados sugerem que qualquer proposta de uso de *blockchain* para notarização deve avaliar cuidadosamente alternativas energéticas mais sustentáveis aos algoritmos de consenso intensivos em energia, como o *Proof-of-Work*, privilegiando arquiteturas permissionadas ou baseadas em *Proof-of-Stake*.

105. A inteligência artificial representa outro vetor de transformação disruptiva para o sistema notarial, oferecendo capacidades de automação que podem tanto complementar quanto substituir aspectos específicos da função notarial. A IA está transformando a profissão jurídica automatizando tarefas rotineiras e aumentando a produtividade dos advogados por meio de ferramentas alimentadas que lidam com revisão de documentos, pesquisa jurídica e análise de contratos. Essa capacidade de automação tem implicações diretas para as funções notariais, especialmente nas áreas de verificação documental e análise de conformidade legal.

106. O desenvolvimento de sistemas criptográficos avançados e infraestruturas de identidade digital representa uma fronteira tecnológica crucial para o futuro do sistema notarial. Assinaturas digitais verificam a identidade do remetente, garantindo que a mensagem ou documento se origina da fonte alegada. Esse processo de verificação fornece uma camada de confiança, confirmando que o conteúdo não foi alterado durante o trânsito. Essa funcionalidade oferece possibilidades de fortalecer significativamente a segurança e autenticidade dos processos notariais.

³³ INTERNATIONAL MONETARY FUND. Cryptocarbon: How Much Is the Corrective Tax? IMF Working Paper 23/194, set. 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/15/Cryptocarbon-How-Much-Is-the-Corrective-Tax-539214>.

107. Com o avanço da IA e a proliferação de desinformação, agora é mais importante do que nunca avançar na segurança por trás da assinatura de cada notário. Essa observação ressalta como as pressões contemporâneas sobre a autenticidade de documentos tornam ainda mais crítica a evolução dos sistemas de verificação notarial. A resposta tecnológica inclui certificados digitais para garantir que todos os documentos notarizados atendam ao mesmo nível de segurança.

108. A transformação tecnológica do sistema notarial enfrenta desafios significativos de implementação que transcendem questões puramente técnicas. Desafios permanecem, como a necessidade de ambas as partes possuírem a tecnologia necessária e graus variados de reconhecimento legal através das jurisdições. No contexto brasileiro, esses desafios são amplificados pelas disparidades regionais de infraestrutura tecnológica e pelas complexidades do sistema federativo.

109. Contratos, leis e regras estão sendo atualizados para aceitar registros *blockchain* como evidência imutável e para aceitar *smart contracts* assinados como documentos legais. Essa evolução legal sugere que a adaptação do sistema notarial às novas tecnologias exigirá não apenas inovação técnica, mas também reformas legislativa e regulatória cuidadosas que preservem as garantias constitucionais permitindo modernização funcional. O futuro do sistema notarial brasileiro depende da elaboração de estratégias de modernização que equilibrem inovação tecnológica com sustentabilidade institucional, ambiental e social. Uma abordagem viável poderia envolver a implementação gradual de tecnologias complementares que fortaleçam, ao invés de substituir, as funções notariais essenciais.

110. A hibridização tecnológica emerge como uma estratégia promissora. Este estudo foca apenas em notarizações de data fixa e propõe um sistema de

notarização totalmente automatizado combinando um cartão de identidade eletrônica nacional com Infraestrutura de Chave Pública e *smart contracts*. Essa abordagem seletiva — automatizando funções específicas enquanto preserva a mediação humana para aspectos complexos — pode oferecer um caminho de modernização que mantenha os benefícios sociais do sistema notarial.

111. A transformação digital do sistema notarial deve ser concebida como uma evolução institucional orientada por valores históricos — não como mera substituição tecnológica. Tecnologias como *blockchain*, inteligência artificial e criptografia avançada oferecem instrumentos para ampliar a segurança, a eficiência e a acessibilidade dos serviços, desde que integradas de modo criterioso e alinhado à função social do notariado. A capacitação técnica de notários e operadores jurídicos será decisiva para que esses profissionais atuem como mediadores da inovação, e não como obstáculos à sua incorporação.

112. Soluções de menor impacto ambiental, como algoritmos de consenso energeticamente eficientes, podem tornar viável a adoção de registros distribuídos sem os custos ambientais associados a modelos como o do Bitcoin. A sustentabilidade energética, nesse sentido, torna-se critério estratégico para a integração tecnológica do setor. Políticas públicas voltadas à inovação de baixo impacto podem impulsionar esse processo. O desafio central nas próximas décadas será equilibrar a preservação da função institucional do notariado — baseada na segurança jurídica, na redução de assimetrias e na tutela do interesse público — com a necessidade de adaptação a um ecossistema informacional radicalmente distinto. O futuro do sistema dependerá de sua capacidade de articular reforma normativa, inovação tecnológica e compromisso com os princípios constitucionais que fundamentam sua legitimidade.

113. As transformações contemporâneas do capitalismo produziram um fenômeno paradoxal: quanto mais sofisticados se tornam nossos sistemas

técnicos e econômicos, mais eles geram riscos imprevisíveis que escapam aos mecanismos tradicionais de controle. Acidentes nucleares, crises financeiras sistêmicas, pandemias globais, colapsos cibernéticos e manipulações algorítmicas em massa não são anomalias, mas produtos regulares de sociedades que, ao perseguir a racionalização e o progresso, acabam por fabricar suas próprias ameaças. A economia digital contemporânea exemplifica essa dinâmica: enquanto promete eficiência e conectividade, multiplica vetores de fraude, vulnerabilidades criptográficas e instabilidades sistêmicas que desafiam os marcos regulatórios existentes.

114. Nesse contexto, as instituições tradicionais enfrentam um dilema fundamental: como manter sua função estabilizadora em um ambiente onde a própria modernização produz constantemente novos tipos de incerteza? O sistema notarial brasileiro emerge como caso paradigmático dessa tensão, operando como tecnologia social de conversão da incerteza radical em risco administrável, mas tendo que se reinventar continuamente para responder a ameaças que não existiam quando suas estruturas foram concebidas.

115. O sociólogo alemão Ulrich Beck identificou essa configuração como característica central das sociedades contemporâneas, nas quais a "produção social de riqueza" se acompanha sistematicamente da "produção social de riscos"³⁴. Diferentemente das sociedades tradicionais, onde os perigos provinham de fontes externas — catástrofes naturais, invasões, epidemias —, as sociedades modernas avançadas produzem endogenamente seus próprios riscos através dos mesmos processos que geram prosperidade: tecnologias nucleares, modificações genéticas, derivativos financeiros complexos, sistemas algorítmicos de decisão, mudanças climáticas antropogênicas.

³⁴ BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

116. Essa transformação altera fundamentalmente o papel das instituições. Beck identifica uma "ironia do controle" característica dessas sociedades: quanto mais tentamos dominar os riscos através da racionalização e da tecnificação, mais produzimos novos tipos de risco que escapam aos mecanismos tradicionais de controle. As instituições devem, portanto, desenvolver capacidades reflexivas — capacidades de monitorar e regular os riscos que elas mesmas produzem ou que emergem de sua operação.

117. No contexto brasileiro, essa dinâmica se manifesta de modo particularmente evidente nos setores financeiro e imobiliário. A sofisticação crescente dos instrumentos financeiros, a digitalização das transações, a globalização dos mercados e a emergência de tecnologias disruptivas como *blockchain* e inteligência artificial criam constantemente novos vetores de risco. Paralelamente, a proliferação de *deepfakes*, documentos sintéticos e identidades artificiais introduz dimensões inéditas de vulnerabilidade que transcendem os marcos tradicionais de fraude documental. O sistema notarial, nesse cenário, funciona como instância de "reflexividade institucional" — uma tecnologia social capaz de processar e domesticar a incerteza inerente a essas transformações. Sua função transcende a mera autenticação de documentos para constituir-se como infraestrutura de gestão social do risco, convertendo situações de incerteza radical em situações de risco calculável e administrável.

118. François Ewald, filósofo e historiador francês especializado na análise das tecnologias de governo modernas, oferece instrumentos conceituais fundamentais para compreender essa operação. Em seus estudos sobre o desenvolvimento das tecnologias securitárias, Ewald demonstra como as sociedades modernas desenvolveram dispositivos específicos para transformar eventos incertos em riscos calculáveis e, conseqüentemente, administráveis³⁵. O

³⁵ EWALD, François. *L'État-providence*. Paris: B. Grasset, 1986.

conceito moderno de risco emerge no século XVIII como uma tecnologia de pensamento que permite racionalizar o incerto por meio de três elementos fundamentais: uma população (conjunto de elementos expostos ao mesmo tipo de eventualidade), uma temporalidade (projeção probabilística de eventos futuros) e uma tecnologia de cálculo (métodos estatísticos que permitem quantificar probabilidades).

119. Na transação imobiliária, a atuação do notário vai além da mera autenticação documental: ela converte a indeterminação do “poder dar errado” em risco mensurável e controlável. A escritura pública opera, simultaneamente, como (i) um dispositivo de delimitação da população relevante — o conjunto de atos imobiliários submetidos ao regime de fé pública; (ii) uma matriz temporal, ao projetar efeitos jurídicos futuros e estabelecer parâmetros de responsabilização; e (iii) uma tecnologia de cálculo, mediante a verificação da capacidade das partes, a certificação de autenticidade e o exame de conformidade legal. Dessa forma, o evento singular da compra e venda é integrado a um sistema de previsibilidade coletiva, no qual responsabilidades e garantias se tornam tecnicamente administráveis.

120. Essa operação se torna ainda mais crítica em um ambiente onde a própria noção de autenticidade se encontra sob ataque sistemático. A capacidade de inteligências artificiais de gerar documentos visualmente indistinguíveis de originais, vozes sintéticas convincentes e identidades digitais fabricadas introduz uma camada adicional de complexidade na gestão do risco. O sistema notarial deve agora administrar não apenas riscos tradicionais — fraude, erro, má-fé —, mas também riscos emergentes relacionados à indistinguibilidade crescente entre real e artificial.

121. A perspectiva de Michel Foucault sobre as formas modernas de exercício do poder oferece outro ângulo de análise relevante. Foucault identificou o

surgimento, a partir do século XVIII, de uma modalidade de poder que denominou "governamentalidade" — uma forma de governo que opera por meio da gestão de ambientes nos quais circulam pessoas, coisas, informações e riscos. Diferentemente do poder disciplinar (que normaliza indivíduos) e do poder soberano (que opera através da lei e da punição), a governamentalidade administra populações e processos³⁶.

122. O sistema notarial opera como tecnologia de governamentalidade particularmente sofisticada. Quando intervém em transações econômicas, o notário produz e mantém ambientes institucionais nos quais as trocas podem ocorrer de modo seguro e previsível. A escritura pública modula as condutas dos agentes econômicos não pela coerção, mas pela produção de incentivos à transparência, à boa-fé e ao cumprimento das obrigações. Em um contexto no qual plataformas digitais podem ser comprometidas por manipulações algorítmicas, essa função de produção de ambientes confiáveis torna-se estratégica.

123. Ewald demonstra como as tecnologias de risco operam por meio da "socialização da responsabilidade" — a transformação de responsabilidades individuais em responsabilidades coletivas administráveis. O sistema notarial participa dessa socialização ao converter riscos individuais (possibilidade de transação fraudulenta, defeitosa ou conflituosa) em risco social administrado com mecanismos institucionais coletivos: controle profissional, responsabilidade civil objetiva, sistemas de ressarcimento. Essa socialização se torna particularmente importante quando riscos emergentes — como *deepfakes* ou ataques quânticos à criptografia — podem afetar simultaneamente múltiplas transações.

³⁶ FOUCAULT, Michel. Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France (1977-1978). Paris: Seuil, 2004.

124. A conversão da incerteza em risco administrável opera por meio de múltiplos mecanismos institucionais. O primeiro é a padronização procedimental: o sistema notarial transforma a diversidade infinita de situações particulares em tipos jurídicos reconhecíveis e administráveis. Quando um notário lavra uma escritura, aplica um *template* procedimental que converte a particularidade irreduzível de cada transação em forma jurídica processável pelos sistemas jurídico, financeiro e administrativo. O segundo mecanismo é a temporalização do risco. O sistema notarial organiza a temporalidade das transações tornando visíveis e administráveis os riscos futuros. A escritura pública projeta no futuro efeitos jurídicos que podem ser antecipados, calculados e corrigidos. Por meio da publicidade registral, da responsabilidade civil objetiva e dos sistemas de garantia, converte a imprevisibilidade do futuro em risco administrável no presente. O terceiro mecanismo é a distribuição social do risco. O sistema não elimina riscos inerentes às transações econômicas; redistribui-os de modo socialmente aceitável e tecnicamente administrável. Com seguros de responsabilidade civil, fundos de garantia e sistemas de ressarcimento, os riscos individuais são socializados e convertidos em custos coletivos previsíveis.

125. Anthony Giddens, sociólogo britânico conhecido por suas contribuições à teoria da modernização reflexiva, mostrou que as sociedades modernas se estruturam sobre “sistemas abstratos de confiança” — mecanismos institucionais que permitem confiar em pessoas, organizações e processos que não são diretamente conhecidos³⁷. O sistema notarial integra esse tipo de confiança sistêmica: ele produz credibilidade não a partir do vínculo pessoal entre as partes, mas da regularidade e verificabilidade de seus procedimentos institucionais. Essa confiança é gerada por dispositivos interligados — qualificação profissional dos notários, padronização normativa, transparência

³⁷ GIDDENS, Anthony. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1990.

registrar e eficácia das garantias jurídicas — que compõem uma infraestrutura de confiança certificada, técnica e juridicamente verificável. Em um ambiente em que a confiança interpessoal é fragilizada por manipulações algorítmicas, *deepfakes* e fraudes digitais, a mediação notarial presencial mantém camadas de verificação analógica menos vulneráveis a essas formas de ataque, preservando a integridade simbólica e jurídica da prova.

126. A orientação preventiva do sistema notarial — antecipar e bloquear a emergência de problemas ao invés de reagir depois que emergem — é particularmente eficiente na sociedade de risco, onde custos da gestão reativa podem ser exponencialmente maiores que custos da prevenção. A intervenção notarial antecipa riscos por meio da verificação de identidade e autenticidade, da verificação de capacidade jurídica das partes, da verificação de títulos e ausência de ônus, do aconselhamento e explicação de termos contratuais e da verificação de conformidade legal.

127. O conceito de reflexividade institucional refere-se à capacidade das instituições de monitorar e modificar seu próprio funcionamento em resposta aos efeitos que produzem. O sistema notarial brasileiro demonstra capacidades significativas dessa reflexividade: desenvolvimento de normas técnicas pelo CNJ, adaptação a novas tecnologias, criação de novos procedimentos, regulamentação de novos instrumentos jurídicos. Essa capacidade de adaptação é fundamental em um contexto no qual a estabilidade institucional deve ser constantemente reconquistada através da inovação. A emergência de ameaças como *deepfakes* financeiros, documentos sintéticos e a iminente capacidade quântica de quebra criptográfica adiciona urgência a essa reflexividade. O sistema notarial deve desenvolver protocolos de verificação multicamadas que combinem autenticação presencial, certificação biométrica avançada e procedimentos de *cross-checking*. A capacidade de distinguir entre identidades

reais e artificiais se torna competência central em um ambiente onde essa distinção é progressivamente mais complexa.

128. A análise do sistema notarial a partir dessa perspectiva sugere que sua importância tende a crescer com o aprofundamento da modernização. Quanto mais complexa, digitalizada e globalizada se torna a economia, maior a necessidade de instituições capazes de converter incerteza em risco administrável e de produzir ambientes institucionais de confiança. No entanto, essa importância crescente não garante automaticamente a preservação do sistema em sua configuração atual. Para permanecer relevante, o sistema notarial deve se reinventar como "tecnologia social reflexiva" — instituição capaz de aprender, adaptar-se e evoluir sem perder suas funções essenciais de gestão preventiva do risco e de produção social da confiança. Isso exige não apenas modernização tecnológica, mas desenvolvimento de capacidades institucionais de análise, antecipação e resposta a riscos emergentes. A sociedade de risco não representa ameaça ao sistema notarial; representa o contexto no qual sua função social se torna mais importante e sua evolução institucional, mais necessária.

IX. Síntese

129. A economia moderna repousa sobre um paradoxo aparente: quanto mais sofisticados se tornam os instrumentos de troca e as tecnologias de informação, mais indispensáveis se tornam as instituições que produzem estabilidade e previsibilidade. A circulação de bens, capitais e direitos não depende apenas de confiança entre indivíduos, mas de dispositivos que convertam essa confiança em fato público, dotado de validade jurídica e eficácia social. É nesse ponto que o sistema notarial revela sua natureza estrutural. Longe de constituir uma herança burocrática do passado, ele é uma tecnologia institucional de conversão

da incerteza em previsibilidade, uma infraestrutura de coordenação que permite à economia de mercado funcionar sem dissolver-se na anomia. Ao transformar intenções privadas em títulos dotados de fé pública, o notariado opera como mediador entre o mundo da vontade e o da validade, entre a promessa e o direito.

130. O ato notarial, em sua essência, é um investimento em forma. Cada etapa — identificação das partes, qualificação jurídica, verificação de capacidade e licitude, fixação de data certa, registro e conservação — adiciona camadas de verificabilidade e rastreabilidade que reduzem drasticamente o custo de transação e o risco de litígio. O que se remunera nesse processo não é o gesto da assinatura, mas a redução do custo coletivo da desconfiança. A fé pública funciona como uma moeda institucional, um padrão de conversibilidade entre o privado e o público: garante que um documento produzirá, amanhã, as mesmas consequências que hoje, e que a verificação de um agente neutro é suficiente para estabilizar expectativas. Essa previsibilidade é a base oculta da própria racionalidade de mercado, sem a qual crédito, garantias e contratos se tornariam apostas desamparadas pela coerção legítima do Estado.

131. A Constituição de 1988 consolidou esse papel ao inscrever, no artigo 236, o regime jurídico que combina execução privada e natureza pública da função, impondo concurso, responsabilidade e controle judicial. A Lei nº 8.935/1994 detalhou as atribuições, princípios e deveres dos notários, qualificando sua função como garantia da autenticidade, da publicidade e da eficácia dos atos jurídicos; e a Lei nº 10.169/2000 definiu os emolumentos como taxas — isto é, tributos vinculados ao custo do serviço e não à capacidade contributiva. Essa arquitetura forma um modelo híbrido de delegação regulada: múltiplos operadores convivem sob um padrão único de validade. A descentralização assegura capilaridade e eficiência; a normatividade pública preserva uniformidade, impessoalidade e controle. O que se chama “custo cartorial” é, de

fato, o preço da previsibilidade, o investimento coletivo que torna o futuro calculável.

132. Grande parte das críticas contemporâneas ao sistema notarial nasce da confusão entre celeridade e segurança. Reduzir ritos e formalidades parece, à primeira vista, sinônimo de eficiência; mas, quando a forma pública desaparece, não se elimina o custo de verificação, já que ele é transferido a instâncias privadas, onde a desigualdade informacional é maior e a litigiosidade, mais cara. Experiências internacionais mostram que a liberalização das funções notariais não reduz custos sistêmicos. A Holanda, ao abolir tarifas fixas e ampliar a concorrência em 1999, viu aumentar preços e reclamações; o Quebec, após reformas semelhantes, registrou aumento expressivo de litígios e indenizações. A suposta “eficiência” da desregulação resultou em despadronização, opacidade e perda de confiança. A lição é clara: sistemas de fé pública são arranjos de *path dependence* — sua eficácia resulta de camadas históricas de coordenação. Desmontá-los não gera economia; destrói capital institucional acumulado.

133. A analogia monetária ajuda a compreender esse papel. Assim como o banco central regula a base de equivalência de valores, o notariado regula a base de equivalência probatória. Cada escritura pública é uma emissão de confiança, lastreada em protocolos e acervos auditáveis, cuja circulação é garantida pela aceitação social de seus efeitos. Sem esse lastro, a fé pública se tornaria mera retórica; com ele, se torna poder infraestrutural: certos títulos ingressam diretamente na esfera executiva, convertendo direito declarado em direito exigível. É por isso que os emolumentos, enquanto taxas, não são tributos parasitários, mas instrumentos de custeio de uma engrenagem de confiabilidade pública — que financia, ainda, fundos do Judiciário, defensorias e gratuidades do registro civil. Cortá-los sem substituir funções é como retirar o alicerce de um edifício e esperar que a cobertura se mantenha de pé.

134. A digitalização, longe de ameaçar esse sistema, lhe oferece uma nova materialidade. Atos eletrônicos, assinaturas digitais e interoperabilidade entre cadastros estendem a fé pública ao ambiente online, multiplicando velocidade e alcance. Mas a tecnologia não substitui a autoridade pública: algoritmos não têm poder de verificação, apenas de cálculo. O *blockchain* pode registrar integridade e tempo de um documento, mas não sua licitude, sua autoria ou sua vontade livre. A prova continua sendo uma operação institucional, ancorada em deveres jurídicos e responsabilidade civil. Por isso, a verdadeira modernização do sistema notarial não consiste em terceirizar a fé pública a máquinas, mas em integrar a automação aos regimes de controle e auditabilidade que conferem validade social às formas.

135. O notariado, assim, é o ponto de condensação entre direito e economia. Ele transforma promessas em títulos, expectativas em direitos, e relações privadas em vínculos oponíveis perante todos. Sem ele, o mercado se fragmenta em ilhas de confiança local; com ele, produz-se uma gramática comum de reconhecimento. Em tempos de digitalização acelerada e manipulação algorítmica da informação, a sua função preventiva — verificar antes que o conflito surja — torna-se ainda mais relevante. A fé pública, portanto, não é um ornamento do Estado; é uma forma de poder infraestrutural que permite que a economia funcione sob um horizonte compartilhado de certeza. Modernizar o notariado é atualizar essa infraestrutura — não substituí-la —, preservando o núcleo de sua razão de ser: transformar a incerteza em confiança socialmente verificável.

Dado o exposto, portanto, do ponto de vista econômico, pode-se sublinhar que:
(i) os benefícios do sistema notarial superam os seus custos; (ii) a interpretação

restritiva do art. 38 é mais apta a gerar eficiência econômica e justiça social; (iii) o sistema notarial reduz os custos de transação e os riscos sistêmicos decorrentes da complexidade do mercado; (iv) o serviço notarial é um serviço público no qual os custos são fixados por lei dada a natureza de receita pública dos emolumentos recolhidos pelas serventias; e (v) a flexibilização do artigo 38 representaria não só uma agressão ao sistema constitucional, como também teria impacto significativo tanto na prestação dos serviços notariais, quanto no ingresso de receita pública para as fazendas estaduais.

3. RESPOSTAS

QUESITO I: É juridicamente e economicamente adequado tratar os emolumentos notariais — definidos em lei como taxas de natureza tributária — como “preços” sujeitos à lógica concorrencial, desconsiderando sua função de financiamento de uma infraestrutura pública de coordenação econômica que assegura publicidade, autenticidade e segurança jurídica?

Não é juridicamente nem economicamente adequado tratar os emolumentos notariais como “preços” submetidos à lógica concorrencial de mercado. A própria Lei nº 10.169/2000 os define como **taxas**, isto é, tributos vinculados à contraprestação de um serviço público específico e divisível, prestado sob regime de delegação estatal e submetido à fiscalização do Poder Judiciário. O tratamento concorrencial parte de uma premissa falsa — a de que a fé pública seria um bem privado passível de precificação individual — e termina por distorcer a finalidade do sistema, cuja essência está na **produção de equivalência jurídica, rastreabilidade e autenticidade**, e não na disputa de clientela.

O parecer demonstra que o sistema notarial constitui uma **infraestrutura pública de coordenação econômica**: converte informações privadas em validade pública, padronizando o modo como a sociedade reconhece a verdade jurídica dos atos. Os emolumentos, nesse contexto, não remuneram o “serviço” no sentido mercantil, mas financiam a manutenção de uma **rede de confiança regulada**, que inclui custódia documental, interoperabilidade registral e garantias de responsabilidade civil objetiva. Submetê-los à lógica de preços equivaleria a confundir uma taxa de custeio público com um preço de mercado, o que dissolveria o nexo de controle estatal e abriria caminho à competição sobre a

própria integridade da fé pública — fenômeno incompatível com sua natureza constitucional e com a função redistributiva dos recursos arrecadados.

A fé pública não é um produto a ser ofertado, mas um **padrão coletivo de validade**. Assim como o Estado não concorre na emissão monetária, também não deve concorrer na emissão de autenticidade. A regulação de emolumentos assegura neutralidade institucional e previsibilidade social; sua flexibilização, ao contrário, geraria uma economia da desconfiança, em que cada ato precisaria ser aferido caso a caso. Por isso, o enquadramento jurídico e econômico coerente é o tributário: um sistema de **cobrança vinculada a uma função pública de produção de segurança coletiva**, que não admite mercantilização sem ruptura de sua racionalidade.

QUESITO II: Como distinguir, sob o ponto de vista jurídico e econômico, o custo nominal dos emolumentos e o valor sistêmico produzido pela fé pública, entendida como mecanismo institucional de emissão de confiabilidade que viabiliza a segurança das transações e dos mercados de crédito?

A distinção entre o custo nominal dos emolumentos e o valor sistêmico da fé pública é de natureza estrutural. O custo nominal representa a contrapartida imediata pelo ato praticado — o que se paga ao delegatário pelo tempo, pelos meios técnicos e pela verificação jurídica individual. Já o valor sistêmico corresponde ao **efeito coletivo de estabilização das expectativas**, ou, nas palavras do parecer, à “produção de certeza auditável”. A fé pública funciona como um **monopólio regulado de emissão de confiabilidade**, análogo ao poder monetário na economia: ambos dependem da autoridade estatal para converter incertezas privadas em padrões públicos de equivalência, sem os quais o mercado deixaria de operar de modo coordenado.

A fé pública é, portanto, **um ativo institucional não mensurável apenas em termos contábeis**. Ela garante que cada escritura, registro ou autenticação participe de uma linguagem jurídica comum, validada pelo Estado, e, por isso mesmo, reconhecida universalmente. O efeito econômico dessa padronização é imenso: ao reduzir assimetrias informacionais, a fé pública viabiliza o crédito, reduz a inadimplência e confere liquidez às garantias. É esse valor sistêmico — e não o custo pontual dos emolumentos — que sustenta a previsibilidade do ambiente econômico.

Desconsiderar essa diferença é ignorar que o notariado opera como **tecnologia de confiança coletiva**, cujo resultado não é um documento isolado, mas uma rede contínua de autenticidade. Assim como o sistema monetário depende da credibilidade do emissor, o sistema jurídico depende da estabilidade do emissor da fé pública. O custo dos emolumentos é, nesse sentido, marginal quando comparado ao valor do ativo institucional que produzem: **a segurança jurídica que dá existência e continuidade aos mercados**.

QUESITO III: Quais são as limitações ou equívocos metodológicos das análises que consideram os emolumentos como custos ineficientes, sem levar em conta a economia sistêmica gerada pela prevenção de litígios, pela executividade extrajudicial dos títulos e pela redução da incerteza nas relações econômicas?

As análises que classificam os emolumentos como “custos ineficientes” incorrem em **erro metodológico de perspectiva**. Avaliam o sistema notarial pela ótica microeconômica, somando valores nominais sem considerar os efeitos sistêmicos de redução de risco e de prevenção de litígios. O parecer demonstra que a atuação notarial é, antes de tudo, **uma política pública de eficiência ex ante**: antecipa o controle de legalidade, valida a equivalência das partes,

temporaliza o risco e evita que conflitos privados se transformem em externalidades judiciais e fiscais.

Ao tratar a fé pública como custo, e não como investimento institucional, tais análises ignoram o **efeito multiplicador da prevenção**. A executividade extrajudicial dos títulos notariais, a rastreabilidade dos atos e a segurança probatória não são benefícios residuais, mas mecanismos que economizam tempo, recursos e energia social. Cada ato praticado é um microdispositivo de ordenação coletiva que desonera o Judiciário, assegura a arrecadação fiscal e amplia a segurança das transações civis e empresariais.

Além disso, a **função redistributiva dos emolumentos** — financiamento de gratuidades, fundos de modernização da Justiça e custeio de serviços públicos universais — reforça o seu caráter de instrumento de solidariedade jurídica. Reduzir tudo a um “custo morto” é não compreender que o notariado é um dos principais produtores de eficiência estrutural do Estado contemporâneo. A racionalidade do sistema é **macroeconômica e institucional**, e não mercantil. A economia que ele produz não é visível em termos de fluxo de caixa, mas em termos de **estabilidade social e confiança intertemporal**.

QUESITO IV: A interpretação restritiva do art. 38 da Lei nº 9.514/1997 adotada pelos Provimentos CNJ nº 172 e 175 está em consonância com a função do notariado como infraestrutura pública de garantia e controle, ou implica subordinar indevidamente essa função estatal à lógica privada de redução de custos?

A interpretação restritiva do art. 38 da Lei nº 9.514/1997, consagrada pelos Provimentos CNJ nº 172 e 175, é não apenas juridicamente correta, mas **necessária à preservação da coerência sistêmica da ordem jurídica**. O

dispositivo legal dispensa a escritura pública apenas nos contratos celebrados no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que é um regime legalmente regulado, sujeito à supervisão da CVM e do Banco Central, com mecanismos de controle e custódia institucional. Ampliar essa dispensa a negócios privados estranhos ao SFI significaria, em termos técnicos, **privatizar a emissão da fé pública** — permitir que títulos sem autenticação estatal circulem como se fossem equivalentes jurídicos, o que comprometeria a integridade da forma pública e o equilíbrio entre as partes.

O parecer sustenta que a escritura pública não é mera formalidade, mas **ato de soberania documentária**, no qual se concentram funções de verificação, publicidade, controle de legalidade, rastreabilidade fiscal e prevenção de ilícitos. Ela é a forma jurídica que traduz o poder do Estado de conferir validade e segurança aos atos que envolvem patrimônio, crédito e responsabilidade. Dispensá-la em nome de uma suposta eficiência de mercado é confundir celeridade com desregulação — e substituir a confiança institucional pela confiança privada, sujeita a assimetrias e fraudes.

Em perspectiva comparada, a manutenção da forma pública se alinha à experiência dos países de tradição romano-germânica, em que o notariado atua como **infraestrutura de governança econômica**. A *path dependence* desses sistemas mostra que a redução de custos imediatos tende a gerar, no longo prazo, aumento de litigiosidade, insegurança e perda de liquidez nos mercados. Assim, a interpretação restritiva não é conservadora, mas **prudencial e eficiente**, pois protege o núcleo público da forma jurídica — aquele que sustenta a previsibilidade e a confiança necessárias ao funcionamento do crédito e da propriedade.

Conclusão

Do ponto de vista econômico, pode-se sublinhar que:

- (i) os benefícios do sistema notarial superam os seus custos;
- (ii) a interpretação restritiva do art. 38 é mais apta a gerar eficiência econômica e justiça social;
- (iii) o sistema notarial reduz os custos de transação e os riscos sistêmicos decorrentes da complexidade do mercado;
- (iv) o serviço notarial é um serviço público no qual os custos são fixados por lei, dada a natureza de receita pública dos emolumentos recolhidos pelas serventias;
e
- (v) a flexibilização do artigo 38 representaria não só uma agressão ao sistema constitucional, como também teria impacto significativo tanto na prestação dos serviços notariais quanto no ingresso de receita pública para as fazendas estaduais.

