

NECESSIDADE OU OPORTUNIDADE? O REGIME DE COMPLIANCE DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS BRASILEIRAS

NECESSITY OR OPPORTUNITY? THE COMPLIANCE REGIME OF BRAZILIAN
EXTRAJUDICIAL NOTARIAL AND REGISTRY SERVICES

¿NECESIDAD U OPORTUNIDAD? EL RÉGIMEN DE COMPLIANCE DE LOS
SERVICIOS NOTARIALES Y REGISTRALES EXTRAJUDICIALES BRASILEÑOS

Ucleriston dos Santos Menezes¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i94.6740

Recibido: 23/08/2026 | Aceptado: 24/08/2026 | Publicación en línea: 04/09/2026.

RESUMO

O artigo examina o regime de compliance imposto às serventias extrajudiciais brasileiras e indaga se ele responde a uma necessidade regulatória demonstrável ou a uma oportunidade normativa. Para tanto, adota abordagem qualitativa e teórico-dogmática, de método hipotético-dedutivo, com base em revisão bibliográfica, análise documental dos atos normativos federais e do Conselho Nacional de Justiça e exame da jurisprudência disponível. A partir da teoria da regulação e do teste de necessidade positivado na Análise de Impacto Regulatório, percorre a arquitetura normativa do regime e a alocação de riscos, de responsabilidades e de segurança jurídica. Conclui que o regime, embora dotado de justificativa de necessidade plausível, foi construído como regulação de oportunidade, à margem do teste que o próprio ordenamento passou a exigir das demais regulações, e que a sua correção depende da calibração da carga pelo porte da serventia e da coordenação entre as instâncias de controle.

Palavras-chave: Compliance Extrajudicial. Prevenção à Lavagem de Dinheiro. Análise de Impacto Regulatório. Proporcionalidade. Segurança Jurídica.

ABSTRACT

This article examines the compliance regime imposed on Brazilian extrajudicial notarial and registry services and asks whether it responds to a demonstrable regulatory need or to a normative opportunity. To this end, it adopts a qualitative, legal-doctrinal approach of a hypothetical-deductive nature, based on a literature review, on the documentary analysis of the relevant federal acts and of those issued by the National Council of Justice, and on the examination of the available case law. Drawing on regulatory theory and on the necessity test enacted through the Regulatory Impact Analysis, it surveys the regime's normative architecture and the allocation of risks, responsibilities and legal certainty. It concludes that the regime, although resting on a plausible justification of necessity, was built as a regulation of opportunity, outside the test that the legal order came to require of other regulations, and that its correction depends on calibrating the burden to the size of the office and on coordinating the oversight bodies.

¹ Mestre em Administração Pública, Universidade Federal de Sergipe (UFS), São Cristóvão, Sergipe, Brasil.
E-mail: ucleriston.menezes@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2090-4405>.

Keywords: Extrajudicial Compliance. Anti-Money Laundering. Regulatory Impact Analysis. Proportionality. Legal Certainty.

RESUMEN

El artículo examina el régimen de compliance impuesto a los servicios notariales y registrales extrajudiciales brasileños y se pregunta si responde a una necesidad regulatoria demostrable o a una oportunidad normativa. Para ello, adopta un enfoque cualitativo y teórico-dogmático, de método hipotético-deductivo, basado en revisión bibliográfica, análisis documental de los actos normativos federales y del Consejo Nacional de Justicia y examen de la jurisprudencia disponible. A partir de la teoría de la regulación y del test de necesidad positivado en el Análisis de Impacto Regulatorio, recorre la arquitectura normativa del régimen y la asignación de riesgos, responsabilidades y seguridad jurídica. Concluye que el régimen, aunque dotado de una justificación de necesidad plausible, fue construido como regulación de oportunidad, al margen del test que el propio ordenamiento pasó a exigir de las demás regulaciones, y que su corrección depende de la calibración de la carga según el tamaño de la notaría y de la coordinación entre las instancias de control.

Palabras clave: Compliance Extrajudicial. Prevención del Blanqueo de Capitales. Análisis de Impacto Regulatorio. Proporcionalidad. Seguridad Jurídica.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

As exigências de compliance, inicialmente concentradas no sistema financeiro e nas grandes empresas, também alcançaram as serventias extrajudiciais. Tabeliães e registradores, tradicionalmente associados à fé pública e à segurança jurídica, passaram a cumprir deveres de prevenção à lavagem de dinheiro e de proteção de dados pessoais. Com isso, a rotina das serventias incorporou novos controles internos, comunicações às autoridades e formas mais intensas de fiscalização e responsabilização (Brasil, 1998, 2018).

Esse conjunto de obrigações encontra-se hoje reunido no Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial (Conselho Nacional de Justiça, 2023). A unidade conferida pelo Código, entretanto, é posterior à formação do regime. Suas normas surgiram em momentos distintos, impulsionadas por compromissos institucionais, pela incorporação de mecanismos próprios do setor financeiro e pelo aumento das expectativas de controle dirigidas às serventias (Conselho Nacional de Justiça, 2019, 2024). Formou-se, assim, uma regulação em camadas sucessivas, sem que se identifique, desde a origem, um planejamento capaz de conferir unidade ao conjunto de

deveres.

A maneira como esse regime se constituiu ganha relevância quando confrontada com a diversidade do setor. Ao mapear sua trajetória entre 2007 e 2025, Malta (2025) identifica desigualdades econômicas e territoriais que afetam a prestação dos serviços. No contexto baiano, Prado, Costa e Gileá (2021) demonstram que a escassez e a instabilidade dos recursos condicionam a capacidade de resposta das serventias. Obrigações uniformes no plano normativo podem, portanto, produzir efeitos distintos conforme a estrutura de cada unidade.

Diante dessa realidade, a regulação mais recente passou a reconhecer algumas dessas diferenças. O Provimento CN-CNJ nº 213/2026 adotou a classe da serventia, definida com base na receita bruta semestral, como critério de proporcionalidade regulatória para graduar prazos, exigências técnicas e níveis mínimos de controle, conforme a redação conferida pelo Provimento CN-CNJ nº 243/2026. No campo da proteção de dados, o Provimento CN-CNJ nº 214/2026 manteve a dispensa de nomeação de encarregado para as unidades de Classe I, introduzida pelo Provimento CN-CNJ nº 205/2025, e ajustou o critério classificatório ao Provimento CN-CNJ nº 213/2026.

Sob esse aspecto, o tratamento diferenciado não corresponde, em sentido estrito, ao modelo de regulação responsiva de Ayres e Braithwaite (1992), no qual a intensidade da intervenção varia conforme a conduta do regulado. A medida aproxima-se mais diretamente da proposta de Baldwin e Black (2008), que considera as condições operacionais e o ambiente institucional do destinatário da norma. Como esse movimento é recente e ainda se restringe a determinados deveres, permanece a dúvida sobre se a formação do regime foi orientada por um diagnóstico capaz de refletir a diversidade das serventias.

A adequação do regime à realidade das serventias, contudo, envolve mais do que os custos de conformidade. O mesmo delegatário deve cumprir obrigações de naturezas distintas, que vão da inteligência financeira prevista na Lei nº 9.613/1998 à proteção de dados disciplinada pela Lei nº 13.709/2018 e à segurança da informação, e pode ser responsabilizado por falhas em qualquer uma dessas frentes (Brasil, 1998, 2018; Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Essas questões vêm sendo examinadas por caminhos distintos. Garbaccio, Lodi e Bandeira (2023) situam o compliance extrajudicial no campo da integridade, enquanto Benites (2024) se ocupa do gerenciamento de riscos. Silva *et al.* (2024) e Lisboa (2025) examinam a responsabilidade dos delegatários. Em outra direção, Sartori (2026) e Malta (2025) chamam a atenção para as limitações estruturais e regulatórias do setor.

Considerados em conjunto, esses trabalhos mostram que o compliance extrajudicial já vem sendo estudado sob diferentes perspectivas, embora com pouca articulação entre elas. Falta uma leitura que relacione a formação normativa do regime às desigualdades de capacidade entre as serventias, à proteção de dados pessoais e à distribuição das responsabilidades.

A partir dessa lacuna, formula-se a seguinte pergunta: o regime brasileiro de compliance nas serventias extrajudiciais decorre de uma necessidade regulatória ou sua formação revela uma oportunidade normativa? A hipótese sustentada é a de que, embora seus deveres respondam a necessidades regulatórias concretas, a forma como foram incorporados aproxima o regime de uma regulação de oportunidade. A expansão das obrigações ocorreu com maior rapidez do que a construção de mecanismos capazes de diagnosticá-las e de ajustá-las à diversidade das serventias.

Para responder à questão colocada, definiu-se como objetivo geral avaliar a adequação do desenho regulatório do compliance extrajudicial brasileiro à diversidade econômica, tecnológica e organizacional das serventias, à luz da proporcionalidade e da segurança jurídica. A avaliação envolve reconstruir a formação normativa do regime, examinar os critérios de distribuição dos deveres e analisar os riscos e as responsabilidades atribuídos aos delegatários.

No que se refere ao percurso metodológico, adota-se o método hipotético-dedutivo, com abordagem teórico-dogmática, confrontando-se a hipótese com as normas, a doutrina e as decisões pertinentes. O corpus reúne os atos normativos federais e do Conselho Nacional de Justiça, os estudos sobre regulação e direito notarial e registral e as decisões judiciais e administrativas relacionadas ao objeto. A análise apoia-se na teoria da regulação, na Análise de Impacto Regulatório e na segurança jurídica, considerada em suas dimensões de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade.

A partir dessas inquietações, o trabalho foi organizado em três capítulos. O primeiro estabelece os critérios de análise situados entre a necessidade e a oportunidade regulatória. O segundo reconstrói a formação normativa do compliance extrajudicial. Por fim, o terceiro analisa os riscos, as responsabilidades e seus efeitos sobre a segurança jurídica.

NECESSIDADE OU OPORTUNIDADE DA REGULAÇÃO?

Interesse Público, Captura e Regulação Responsiva

A justificativa clássica da regulação está na correção de falhas de mercado. Assimetrias

de informação, externalidades e monopólios podem impedir que as relações econômicas produzam resultados socialmente adequados, o que legitimaria a intervenção estatal em defesa do interesse público (Croley, 1998, p. 65-75). Nessa perspectiva, a norma deve responder a um problema identificável, e sua necessidade depende da aptidão do instrumento escolhido para corrigi-lo.

Essa explicação costuma ser reunida sob a denominação de teoria do interesse público, designação ela própria controvertida. Hantke-Domas (2003) observa que não há um autor a quem se possa atribuir sua formulação original. Trata-se de rótulo construído retrospectivamente pela literatura para agrupar diferentes justificativas da intervenção estatal.

A teoria econômica da regulação questionou essa compreensão. Stigler (1971, p. 3) sustentou que, via de regra, a regulação “é adquirida pela indústria e é concebida e operada primariamente em seu benefício” (tradução nossa): grupos organizados podem demandar a intervenção estatal para convertê-la em vantagem competitiva.

A escolha pública aprofundou a crítica ao tratar a decisão regulatória como resultado dos incentivos e das disputas do processo político. Nesse contexto insere-se a captura, caracterizada pelo afastamento do regulador em relação ao interesse coletivo para favorecer o segmento regulado (Justen Filho, 2025; Salomão Filho, 2001).

A categoria da captura deve ser empregada com cautela. Lima e Fonseca (2021) observam que ela encerra um paradoxo. Amplamente reconhecida no plano teórico, ela dispõe de evidência empírica limitada. Alegá-la exige demonstrar o desvio da política em favor de determinado setor e o canal pelo qual a influência ocorreu.

Essa cautela ajuda a delimitar a hipótese adotada neste trabalho. Não se sustenta que o regulador tenha sido apropriado pelo segmento regulado. O que se investiga é a existência de um déficit de demonstração e de calibragem na formação do regime. A hipótese, portanto, é de oportunidade regulatória, e não de captura.

Feita a distinção, as teorias do interesse público e da captura voltam-se a momentos distintos da regulação. A primeira oferece justificativa normativa para a intervenção. A escolha pública e a captura explicam como a decisão regulatória se forma na prática. Como observa Aranha (2019), não são abordagens necessariamente excludentes.

Entre uma intervenção apoiada em problema demonstrado e outra impulsionada pela conveniência institucional, pela pressão de setores ou pela reprodução de modelos existentes, há diferentes graus de necessidade e oportunidade. O contraste não conduz à preferência automática

pela desregulação, pois tanto as falhas de mercado quanto as de governo produzem custos (Caçapietra; Miranda, 2017).

Para os fins deste trabalho, a regulação de necessidade corresponde à intervenção apoiada em diagnóstico, evidências e correspondência entre o problema identificado e o instrumento escolhido. A regulação de oportunidade refere-se à expansão normativa viabilizada por uma conjuntura favorável, sem demonstração equivalente da necessidade ou sem calibragem suficiente de seus efeitos.

A distinção não pressupõe que uma norma de oportunidade seja inútil ou desprovida de finalidade legítima. Indica apenas que sua edição pode ter antecedido a comprovação do problema, o dimensionamento de seus efeitos ou a avaliação das capacidades exigidas para cumpri-la.

A distinção permanece incompleta, entretanto, se não for examinada a forma como os deveres são distribuídos entre regulados desiguais. Mesmo havendo razões suficientes para intervir, é preciso definir a intensidade das obrigações, os meios de fiscalização e as consequências do descumprimento. É nesse ponto que a regulação responsiva contribui.

Ayres e Braithwaite (1992, p. 20) partem da oposição entre o modelo de dissuasão, baseado em sanções severas, e o de conformidade, que privilegia a persuasão. A estratégia apoiada na punição tende, segundo os autores, a alimentar uma subcultura de resistência. As empresas exploram lacunas e o Estado responde com regras cada vez mais específicas.

Como alternativa, propõem a pirâmide regulatória (Ayres; Braithwaite, 1992, p. 35-36). A maior parte da atuação deve ocorrer em sua base, pela orientação e pela persuasão, tornando-se mais intensa quando o regulado deixa de responder às medidas anteriores, da advertência às sanções mais graves, que no caso das serventias podem chegar à perda da delegação.

Baldwin e Black (2008, p. 61) ampliam a proposta ao defender que a regulação verdadeiramente responsiva considere, além do desempenho de conformidade, os quadros operacionais e cognitivos do regulado e o ambiente institucional em que atua. Aplicada às serventias, a abordagem exige correspondência entre risco, obrigação imposta e capacidade concreta de cumprimento.

A proporcionalidade passa a integrar, nessa perspectiva, o próprio desenho do regime regulatório. Não basta a legitimidade da finalidade perseguida. É preciso verificar se a extensão do dever, os custos envolvidos e a forma de fiscalização são adequados à diversidade econômica, tecnológica e organizacional das unidades reguladas.

O Teste de Necessidade no Compliance Extrajudicial

A distinção formulada na seção anterior precisa ser convertida em critério de análise, função que, no direito brasileiro, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) desempenha com maior clareza. A Lei da Liberdade Econômica, a Lei das Agências Reguladoras e o Decreto nº 10.411/2020 exigem, em seus respectivos âmbitos, a definição do problema regulatório, o exame das alternativas disponíveis, inclusive a de não agir, a estimativa dos custos e riscos e a justificação da solução escolhida (Brasil, 2019a, 2019b, 2020).

A AIR transforma, desse modo, a necessidade regulatória em procedimento. A utilidade da intervenção deixa de ser presumida e passa a depender de demonstração.

Com apoio em Aragão, Couto (2018) observa que o procedimento busca evitar que as liberdades de pessoas e empresas sejam sacrificadas desnecessariamente por desconhecimento da realidade regulada, pressa ou vaidade regulatória. A previsão legal não assegura, contudo, a qualidade da análise. Diagnósticos anteriores ao Decreto nº 10.411/2020 já apontavam uso formal e episódico da AIR pelas agências federais (Couto, 2018).

Entre os elementos que compõem o procedimento, um interessa diretamente a esta pesquisa. Desde a alteração promovida pelo Decreto nº 11.243/2022, a AIR deve examinar os impactos da norma sobre os agentes econômicos de menor porte e indicar medidas capazes de reduzir esses efeitos (Brasil, 2020). A calibragem conforme o porte do regulado não constitui, portanto, mera recomendação doutrinária. Ela integra o conteúdo exigido antes da edição da norma.

No campo da proteção de dados, a exigência alcança expressamente a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, pois o art. 55-J, § 2º, da Lei Geral de Proteção de Dados determina a realização da AIR antes da edição de regulamentos e procedimentos de efeitos gerais (Brasil, 2018). A mesma obrigação formal não foi estendida aos provimentos pelos quais a Corregedoria Nacional de Justiça disciplina o foro extrajudicial.

Essa diferença não afasta o dever de motivação do Conselho Nacional de Justiça nem implica a invalidade dos provimentos editados. Significa apenas que a Corregedoria Nacional não está obrigada a produzir uma AIR nos moldes do Decreto nº 10.411/2020 e que, por consequência, o processo regulatório do foro extrajudicial não precisa apresentar, sob a forma desse relatório, o diagnóstico do problema, as alternativas consideradas e a estimativa dos impactos sobre as diferentes serventias.

A formação do regime ajuda a compreender os efeitos dessa diferença. O Provimento CN-CNJ nº 88/2019, primeiro marco nacional de prevenção à lavagem de dinheiro nas serventias, teve origem na Ação nº 12/2019 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e em pedido de providências instaurado na Corregedoria Nacional. O Provimento CN-CNJ nº 161/2024 incluiu, anos depois, a avaliação do sistema brasileiro realizada pelo Grupo de Ação Financeira Internacional entre seus fundamentos (Conselho Nacional de Justiça, 2019, 2024).

Esses antecedentes apresentam razões institucionais relevantes para a atuação regulatória, mas os atos consultados não expõem diagnóstico público equivalente a uma AIR sobre os impactos das medidas nas diferentes modalidades de serviço e portes de serventia. O problema ganha relevo porque parte das soluções adotadas se aproxima de mecanismos desenvolvidos para o setor financeiro e para a governança empresarial. Garbaccio, Lodi e Bandeira (2023) inserem o compliance extrajudicial na estratégia de combate à corrupção, ao passo que Benites (2024) o relaciona ao gerenciamento de riscos.

Para compreender o alcance desse movimento, é preciso considerar a origem do instrumento. Os programas de compliance consolidaram-se nos Estados Unidos a partir da autorregulação empresarial das décadas de 1970 e 1980 e ganharam novo impulso em 1991, quando as diretrizes federais de dosimetria passaram a reduzir substancialmente as multas aplicadas às empresas que mantivessem programas efetivos de conformidade (Soltes, 2018, p. 966-967).

É no transplante desses mecanismos para outros ambientes institucionais que surge a principal dificuldade. Soltes (2018, p. 986) observa que aferir a efetividade de um programa é tarefa complexa até para as organizações que o mantêm. O desafio está em distinguir as iniciativas que modificam condutas daquelas que se limitam a documentos e rotinas formais.

A origem empresarial desses instrumentos não impede sua aplicação às serventias, mas exige ajustá-los às características do novo destinatário e verificar se produzem os resultados esperados. Sem essa adaptação, corre-se o risco de reproduzir estruturas formais de compliance sem correspondência com os riscos da atividade e a capacidade de cada unidade.

A cautela não elimina os fundamentos materiais da intervenção. Tabeliães e registradores ocupam posição estratégica na circulação de bens e direitos e podem identificar sinais de operações suspeitas ao praticar os atos. A atividade registral também reduz assimetrias de informação e protege a confiança nas relações jurídicas. Há, portanto, razões concretas para

medidas de prevenção e controle.

O teste de necessidade não termina, contudo, com o reconhecimento dessas razões. É preciso saber se o problema foi adequadamente demonstrado, se outras alternativas foram consideradas e se os fundamentos da intervenção foram convertidos em deveres proporcionais antes da expansão do regime.

Nesse quadro, necessidade e oportunidade funcionam como polos de um mesmo critério de avaliação. O regime aproxima-se da necessidade quando identifica o problema, considera as alternativas disponíveis e gradua os encargos conforme os riscos e as capacidades dos regulados. Aproxima-se da oportunidade quando acumula obrigações em resposta a pressões institucionais ou reproduz modelos construídos para outros setores, sem diagnóstico e calibragem correspondentes. Essa distinção orientará o exame da arquitetura do regime e da forma como os riscos foram distribuídos.

A ARQUITETURA DO COMPLIANCE EXTRAJUDICIAL

Fontes Normativas e Formação do Regime

O núcleo legal do compliance extrajudicial está em duas normas principais. A Lei nº 9.613/1998 submete os registros públicos e outros agentes aos deveres de identificação dos usuários, conservação de informações e comunicação de operações suspeitas. A Lei nº 13.709/2018 equipara os serviços notariais e de registro ao Poder Público para fins de tratamento de dados pessoais (Brasil, 1998, 2018). Soma-se a elas a Lei nº 8.935/1994, base institucional do regime ao disciplinar a atividade, a fiscalização e a responsabilidade funcional dos delegatários (Brasil, 1994).

A partir dessas bases legais, o detalhamento das obrigações concentrou-se nos atos da Corregedoria Nacional de Justiça, editados no exercício da competência constitucional de controle dos serviços notariais e de registro. A legislação estabelece os fundamentos do regime, ao passo que os procedimentos, os prazos e os padrões técnicos permanecem no plano infralegal. Essa configuração permite atualizar as regras com maior rapidez, mas expõe as serventias a mudanças frequentes.

A formação do regime ocorreu de maneira gradual. Na prevenção à lavagem de dinheiro, o primeiro marco nacional foi o Provimento CN-CNJ nº 88/2019. A proteção de dados recebeu

disciplina nacional com o Provimento CN-CNJ nº 134/2022, que qualificou os responsáveis pelas serventias como controladores e instituiu a Comissão de Proteção de Dados. Em 2023, o Provimento CN-CNJ nº 149 reuniu essas e outras normas no Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial (Conselho Nacional de Justiça, 2019, 2022, 2023).

Ao apresentar o Código, sua exposição de motivos declarou o propósito de “eliminar a dispersão normativa atual, que, além de dificultar consultas pelos usuários, é potencialmente nociva à segurança jurídica”. O documento também registrou que “não se realizou qualquer tipo de inovação normativa neste primeiro momento” (Conselho Nacional de Justiça, 2023). A proposta inicial, portanto, era centralizar e organizar as normas já existentes.

A consolidação não interrompeu, contudo, a edição de novos provimentos. O próprio Código passou a receber alterações frequentes, umas destinadas à atualização tecnológica, outras à criação ou reformulação de obrigações. O quadro a seguir reúne os atos mais diretamente relacionados ao recorte desta pesquisa e outros que revelam a frequência com que o diploma vem sendo revisto.

Quadro 1 – Provimentos da Corregedoria Nacional sobre o foro extrajudicial (2019-2026)

Provimento CN-CNJ nº	Ano	Objeto principal
88	2019	Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo nas serventias
134	2022	Aplicação da LGPD; delegatário como controlador; Comissão de Proteção de Dados
149	2023	Instituição do Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial
161	2024	Atualização dos deveres de PLD/FTP e da regra de cumulação com mandato eletivo
195	2025	Criação do IERI-e e do SIG-RI; saneamento e retificação no registro de imóveis
197	2025	Regulamentação da conta notarial vinculada
202	2025	Remissão à conta notarial vinculada e atualização do art. 537 do Código
205	2025	Nomeação de encarregado nas serventias classificadas como agentes de pequeno porte
211	2026	Regras nacionais para o uso de papel de segurança
213	2026	Padrões mínimos de tecnologia da informação; revogação do Provimento nº 74/2018
214	2026	Cláusulas resolutivas; adequação ao Provimento nº 213/2026 e dispensa de encarregado para unidades de Classe I
218	2026	Governança, alimentação e auditoria do Sistema Justiça Aberta
219	2026	Relação Geral de Vacância das serventias extrajudiciais
224	2026	Uso obrigatório do Constrijud nas constrições judiciais imobiliárias
225	2026	Protesto: publicidade, litigância predatória e tratamento de dados
228	2026	Extratos eletrônicos para registro e averbação no registro de imóveis
229	2026	Ecossistema do Serp, identidade “Meu Registro” e interoperabilidade
237	2026	Identificação de acervos incorporados em certidões; reprodução assistida
240	2026	Registro e comunicação eletrônica de mandados de adoção
242	2026	Base nacional do RTD e do RCPJ; identificadores nacionais e governança de dados
243	2026	Alteração dos critérios econômicos, dos prazos e das exigências do Provimento nº 213/2026
246	2026	Adequação do art. 440-AO ao entendimento do STF sobre alienação fiduciária
253	2026	Protesto: padronização de certidões nos casos de sustação judicial

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos provimentos da Corregedoria Nacional de Justiça.

A leitura do quadro não autoriza concluir que toda alteração represente instabilidade ou inadequação regulatória, pois parte dos provimentos atualiza tecnologias, corrige referências e incorpora novas competências. O conjunto revela, isso sim, que a unidade formal do Código convive com mudanças substantivas em intervalos curtos.

A composição dos atos ajuda a visualizar essa dinâmica. Dos 23 provimentos reunidos no quadro, apenas seis são normas autônomas. Os outros 17 modificam atos anteriores, e 15 incidem diretamente sobre o Código Nacional de Normas. A consolidação reduziu a dispersão das regras, mas não estabilizou seu conteúdo.

O ritmo de alteração torna-se mais claro no período recente. Entre 20 de março e 19 de agosto de 2026, a Corregedoria Nacional editou 34 provimentos, dos quais dez modificaram o Código. A atividade regulatória não se limitou, nesse intervalo, a ajustes formais. Alcançou também critérios econômicos, prazos e novas exigências de conformidade.

O exemplo mais significativo está na classificação econômica das serventias. O Provimento CN-CNJ nº 213, de fevereiro de 2026, estabeleceu os critérios iniciais, mas foi reformulado em julho pelo Provimento CN-CNJ nº 243/2026, que redefiniu parâmetros e reabriu prazos, antes mesmo de completar-se o período necessário à consolidação prática do modelo inicial.

Para as serventias de menor estrutura, sobretudo, essa sucessão de atos amplia o esforço necessário para identificar a regra vigente, adaptar procedimentos internos e demonstrar conformidade. A centralização normativa facilitou o acesso formal ao conjunto das normas, mas passou a conviver com a reconstrução contínua de seu conteúdo.

Centros Institucionais e Deveres Convergentes

A densidade normativa descrita na seção anterior não decorre de um único centro institucional. No sistema correcional, a Corregedoria Nacional de Justiça edita as normas gerais e fiscaliza o setor nos limites de suas competências, enquanto as Corregedorias estaduais aplicam e complementam essa disciplina conforme as particularidades locais.

Na Bahia, o tratamento de dados pessoais nas serventias foi regulamentado em 2021, antes da edição da norma nacional. Em São Paulo, as Normas de Serviço foram posteriormente atualizadas para se harmonizarem com a Lei Geral de Proteção de Dados e com o Código Nacional de Normas (Bahia, 2021; São Paulo, 2025).

A esse eixo correccional somam-se instituições externas ao Poder Judiciário. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras recebe e analisa as comunicações de operações suspeitas, ao passo que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados exerce competências regulatórias e sancionatórias sobre o tratamento de dados pessoais.

As funções desempenhadas por essas instituições não se confundem. O COAF integra o circuito de inteligência financeira, a ANPD fiscaliza o cumprimento da legislação de proteção de dados e as Corregedorias controlam os deveres funcionais dos delegatários. Embora atuem em planos distintos, os três circuitos alcançam condutas praticadas na mesma serventia.

Essa convergência institucional recai, em grande parte, sobre o delegatário. Na prevenção à lavagem de dinheiro, cabe-lhe identificar os envolvidos, conservar registros, adotar política interna, designar responsável pelo cumprimento das normas e comunicar operações suspeitas. No campo da proteção de dados, deve mapear as atividades de tratamento, estabelecer medidas de governança e segurança, atender aos direitos dos titulares e comunicar incidentes.

As dispensas introduzidas nos últimos anos não afastaram esse conjunto de deveres. Alcançaram a nomeação do encarregado em determinadas unidades, mas preservaram as demais obrigações previstas na Lei Geral de Proteção de Dados (Conselho Nacional de Justiça, 2025d, 2026c). A menor estrutura da serventia pode alterar a organização interna, sem excluir sua responsabilidade pelo tratamento adequado dos dados pessoais.

A preocupação com as diferenças entre as unidades apareceu primeiro no regime de prevenção à lavagem de dinheiro. Desde 2024, o Código Nacional de Normas determina que a política interna seja compatível com o porte da serventia e com o volume de suas operações, seguindo uma abordagem baseada em risco (Conselho Nacional de Justiça, 2024). A proporcionalidade era formulada, então, de maneira geral, sem um parâmetro objetivo que definisse sua aplicação.

Em 2026, a preocupação ganhou contornos concretos na tecnologia e na segurança da informação. O Provimento CN-CNJ nº 213/2026 passou a graduar requisitos técnicos, prazos e níveis de controle conforme a classe econômica da serventia. Meses depois, o Provimento CN-CNJ nº 243/2026 ajustou a base de cálculo para a receita bruta semestral, criou subclasses e estabeleceu tratamento prioritário de apoio às unidades da Classe 1 (Conselho Nacional de Justiça, 2026b, 2026e).

Com esses atos, a proporcionalidade deixou de ser orientação geral e recebeu critério operacional. O porte econômico passou a influenciar prazos, exigências técnicas e níveis mínimos

de controle. O avanço permite distinguir as unidades conforme sua capacidade econômica, ainda que a receita não represente, por si só, todas as diferenças de estrutura e funcionamento.

O alcance dessa diferenciação permanece, contudo, parcial. As medidas concentram-se na tecnologia, na segurança da informação e na nomeação do encarregado, sem reorganizar integralmente os deveres relacionados à prevenção da lavagem de dinheiro, à proteção de dados e à responsabilidade funcional.

O regime ainda conserva, por essa razão, as marcas de sua formação por sedimentação. Bases legais distintas, atos infralegais sucessivos, autoridades com competências paralelas e obrigações de naturezas diversas incidem sobre o mesmo agente. A convergência ocorre no cumprimento, embora as normas e os controles tenham origens institucionais diferentes.

Os efeitos desse arranjo tornam-se mais relevantes diante das desigualdades entre as serventias. Malta (2025) identifica diferenças econômicas e territoriais persistentes na trajetória recente do setor. Ao examinar a realidade baiana, Prado, Costa e Gileá (2021) mostram que a disponibilidade e a incerteza dos recursos influenciam a capacidade de adaptação das unidades.

Nesse contexto, o problema regulatório não se resume à quantidade de deveres existentes. Também envolve a forma como seus custos, riscos e responsabilidades são distribuídos entre serventias com estruturas muito diferentes.

RISCOS, RESPONSABILIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA

Responsabilidade Civil do Delegatário e do Estado

A ampliação dos deveres de compliance e da margem decisória do delegatário repercute igualmente na responsabilidade. Compreender essa distribuição exige considerar a posição jurídica singular de notários e registradores. Embora exerçam função pública por delegação, são pessoas naturais que administram o serviço por sua conta e risco.

O art. 37, § 6º, da Constituição estabelece a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas prestadoras de serviço público, mas não define o regime pessoal aplicável ao delegatário (Brasil, 1988). Durante muitos anos, por isso, não houve resposta uniforme sobre os critérios de responsabilização pelos danos decorrentes da atividade extrajudicial.

Antes de 2016, doutrina e jurisprudência oscilavam entre a responsabilidade objetiva, fundada no risco da atividade, a responsabilidade subjetiva e a culpa anônima do serviço

(Cavaliere Filho, 2023). A controvérsia foi parcialmente enfrentada pela Lei nº 13.286/2016, que alterou o art. 22 da Lei nº 8.935/1994.

A responsabilidade pessoal do tabelião e do registrador passou a depender, desde então, da demonstração de dolo ou culpa, com prazo prescricional de três anos para a pretensão de reparação civil (Brasil, 2016; Kümpel; Raldi, 2016). O marco temporal é relevante, pois os fatos anteriores permanecem submetidos ao regime vigente quando ocorreu o dano.

A alteração não afastou a responsabilidade estatal. No julgamento do RE nº 842.846/SC, correspondente ao Tema 777 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal definiu que o Estado responde objetivamente pelos danos causados por tabeliães e registradores no exercício de suas funções, com dever de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Supremo Tribunal Federal, 2019). Antes dessa definição, o Superior Tribunal de Justiça havia adotado orientação distinta no REsp nº 1.087.862/AM e no AgRg no REsp nº 1.377.074/RJ, atribuindo responsabilidade direta ao delegatário e apenas subsidiária ao Estado (Superior Tribunal de Justiça, 2010, 2016a).

O regime atual combina, portanto, a responsabilidade objetiva do Estado com a responsabilidade subjetiva do delegatário, o que exige atenção à data do fato, ao réu escolhido e à demonstração da culpa.

Os efeitos do erro não se limitam à indenização civil. O levantamento de Silva *et al.* (2024) no Tribunal de Justiça de Minas Gerais mostra que os litígios da atividade extrajudicial alcançam os planos civil, tributário e administrativo. No campo disciplinar, Lisboa (2025) ressalta a necessidade de critérios que protejam os usuários sem expor indevidamente os delegatários.

Uma mesma conduta pode, portanto, produzir consequências em diferentes esferas. Além do dever de indenizar, o delegatário pode enfrentar apuração correcional e danos à reputação profissional. A multiplicidade desses efeitos amplia o custo do erro e torna mais importante a existência de normas claras, fiscalização previsível e responsabilidades proporcionais.

O Delegatário como Gatekeeper

A política de prevenção à lavagem de dinheiro não depende apenas da atuação direta dos órgãos estatais. Vale-se também de agentes que ocupam posições estratégicas nas transações. Kraakman (1986) denomina gatekeepers os terceiros que, embora não sejam os autores principais do ilícito, ocupam posição capaz de dificultá-lo mediante a recusa de cooperação ou o

cumprimento de deveres de controle.

Tabeliães e registradores ocupam essa posição porque muitos negócios imobiliários, societários e patrimoniais dependem da prática de atos notariais ou registrais. O Provimento CN-CNJ nº 88/2019 traduziu a função em deveres de identificação, conservação de registros, avaliação das operações e comunicação de situações suspeitas, obrigações depois incorporadas ao Código Nacional de Normas (Conselho Nacional de Justiça, 2019, 2023).

A escolha desses profissionais possui racionalidade informacional. Como a operação já passa pela serventia, o Estado obtém dados relevantes sem criar estrutura própria para acompanhar cada negócio, o que reduz o custo de acesso à informação e amplia os pontos de observação sobre transações potencialmente suspeitas.

Essa vantagem não resolve a forma como os encargos devem ser distribuídos. Instituições financeiras costumam dispor de equipes especializadas, sistemas automatizados e estruturas próprias de conformidade. Muitas serventias funcionam com quadro reduzido, receita limitada e menor capacidade de investimento em tecnologia. Ambas precisam, ainda assim, interpretar sinais de alerta e decidir se determinada operação deve ser comunicada.

A decisão nem sempre se apoia em informações completas. O delegatário avalia indícios, circunstâncias do negócio e padrões de comportamento que, isoladamente, admitem mais de uma interpretação. Para reduzir o risco dessa escolha, o art. 11, § 2º, da Lei nº 9.613/1998 estabelece que as comunicações de boa-fé não acarretam responsabilidade civil ou administrativa (Brasil, 1998).

A proteção legal não impede, porém, que a própria boa-fé seja questionada em procedimento correcional. Essa tensão aparece no Processo CG nº 1027344-45.2024.8.26.0309, no qual se discutiu a responsabilidade de um oficial por comunicação supostamente indevida ao COAF. O arquivamento foi mantido diante da ausência de má-fé e do sigilo legal que envolve essas comunicações (Jacomino; Cruz, 2026).

O delegatário passa, assim, a conviver com dois riscos. Pode comunicar uma operação sem que existam elementos suficientes, expondo o usuário a apuração indevida, ou deixar de comunicar situação que venha a ser posteriormente reconhecida como suspeita. A proteção conferida às comunicações de boa-fé reduz o primeiro risco, mas não elimina a incerteza presente no momento da decisão.

A atuação como gatekeeper depende, por essa razão, de procedimentos internos, capacitação e registros capazes de demonstrar como cada situação foi analisada e de reconstruir

a decisão tomada. Sem apoio compatível com a estrutura da unidade, o modelo transfere à serventia uma função de inteligência financeira cuja complexidade não diminui na mesma proporção que seu porte econômico.

Proteção de Dados e Continuidade do Risco

Enquanto a atuação como gatekeeper se manifesta em decisões sobre operações específicas, a proteção de dados impõe responsabilidade continuada. O princípio da responsabilização exige medidas permanentes de conformidade e a demonstração de sua efetividade, de modo que o cumprimento da LGPD não se resume à resposta dada em um caso isolado.

Na prática, a serventia precisa documentar os fluxos de tratamento, controlar acessos, supervisionar operadores, responder aos requerimentos dos titulares e manter políticas de segurança atualizadas. Como observa Bioni (2022), a conformidade deixa de se concentrar no ato individual e passa a alcançar toda a estrutura organizacional.

Essa exigência encontra uma atividade construída sobre acervos que devem ser preservados. Enquanto os registros existirem, permanecerão os riscos de acesso indevido, vazamento, perda de integridade e utilização das informações para finalidades incompatíveis, sem que a obrigação legal de conservação permita adotar a eliminação dos dados como resposta ordinária. A segurança precisa acompanhar, por isso, todo o ciclo de vida das informações, da coleta ao término do período de conservação do acervo.

Esse dever torna-se mais visível quando ocorre um incidente. O Código Nacional de Normas exige que a serventia comunique o evento ao juiz corregedor, à Corregedoria competente e à Autoridade Nacional de Proteção de Dados, sem prejuízo das providências previstas na LGPD (Conselho Nacional de Justiça, 2023). O cumprimento dessa obrigação pressupõe, contudo, capacidade de detectar o incidente, avaliar sua extensão, conter seus efeitos e documentar as providências, isto é, uma estrutura prévia de prevenção e resposta.

Nas serventias menores, essas tarefas podem ficar a cargo de prestadores externos ou de equipes reduzidas. A contratação de terceiros não afasta a responsabilidade do delegatário, que continua obrigado a supervisionar o tratamento e a demonstrar a adequação das medidas adotadas.

A continuidade do risco evidencia, mais uma vez, a diferença entre a uniformidade dos deveres e a desigualdade das capacidades de cumprimento. Todas as serventias precisam proteger

seus acervos e responder a incidentes, mas os recursos disponíveis para executar essas tarefas variam de maneira significativa.

Sobreposição de Controles e Acesso à Jurisprudência

A continuidade dos riscos descrita na seção anterior faz com que um mesmo fato possa ser examinado por diferentes instâncias de controle. Conforme a conduta e os deveres envolvidos, o delegatário pode responder perante a Corregedoria, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados ou outros órgãos que integram o regime de compliance extrajudicial.

Uma falha de segurança, por exemplo, pode caracterizar descumprimento funcional perante a Corregedoria e, ao mesmo tempo, infração à LGPD sujeita à fiscalização da ANPD. De modo semelhante, uma comunicação encaminhada ao COAF pode ser examinada em procedimento disciplinar, embora seu conteúdo permaneça protegido pelo sigilo legal.

A incidência de regimes distintos sobre o mesmo fato não configura, automaticamente, dupla punição ilícita, pois as autoridades exercem competências diferentes e protegem bens jurídicos próprios. Essa pluralidade exige coordenação, pois, sem delimitação clara, o mesmo episódio pode receber interpretações contraditórias ou produzir sanções que, consideradas em conjunto, se mostrem desproporcionais.

Muitos conflitos permanecem no plano administrativo. No REsp nº 1.570.655/GO, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a dúvida registral, por possuir natureza administrativa, não comporta recurso especial, ainda que exista litigiosidade ou que a decisão tenha sido proferida por órgão do Poder Judiciário (Superior Tribunal de Justiça, 2016b). A mesma natureza administrativa fundamentou o não cabimento de recurso ordinário no AgInt na Pet nº 15.738/TO (Superior Tribunal de Justiça, 2023). Questões indenizatórias, constitucionais ou sancionatórias podem chegar ao Judiciário, mas muitas controvérsias técnicas se encerram nas Corregedorias.

Para os usuários, o cenário dificulta antecipar os limites do acesso às informações e o alcance da proteção de seus dados. Para os delegatários, torna mais difícil prever quando uma decisão será considerada diligente e em quais circunstâncias poderá ser tratada como infração.

A segurança jurídica não depende apenas da possibilidade formal de conhecer a norma. Exige também condições para antecipar como ela será interpretada e quais consequências decorrerão do seu descumprimento. Quando os precedentes são escassos e as decisões administrativas permanecem dispersas, diminui a calculabilidade do regime e aumenta o risco

assumido por quem precisa aplicá-lo.

Segurança Jurídica e Calibragem do Regime

As dificuldades examinadas ao longo deste capítulo podem ser organizadas a partir das dimensões da segurança jurídica propostas por Ávila (2011), que sugere uma mudança alcançando tanto a nomenclatura quanto o conteúdo dos estados ideais promovidos pelo princípio: “em vez de determinação, cognoscibilidade; no lugar de imutabilidade, confiabilidade; em substituição à previsibilidade, a calculabilidade” (Ávila, 2011, p. 89).

A cognoscibilidade exige que a norma esteja acessível e possa ser compreendida por seus destinatários. A confiabilidade protege a estabilidade das expectativas legitimamente construídas. A calculabilidade, por fim, permite antecipar, dentro de limites razoáveis, as consequências jurídicas de determinada conduta.

Essas três dimensões oferecem um critério para avaliar o compliance extrajudicial. A frequência das alterações normativas dificulta a identificação da regra vigente; as mudanças nos critérios e nos prazos de adequação afetam a confiança dos regulados; a atuação de diferentes autoridades sobre os mesmos fatos, sem parâmetros gerais de coordenação, reduz a possibilidade de antecipar consequências. O Quadro 2 sintetiza o diagnóstico e relaciona cada falha às correções propostas.

Quadro 2 – Dimensões da segurança jurídica, falhas identificadas e correções propostas

Dimensão	Exigência	Falha identificada	Correção proposta
Cognoscibilidade	Acesso e compreensão da norma vigente	Base legal restrita e revisões frequentes do Código, que dificultam a identificação da regra aplicável	Maior estabilização do Código e publicidade sistemática das alterações
Confiabilidade	Estabilidade das expectativas legítimas	Alteração dos critérios de imputação ao longo do tempo e reabertura de prazos de adequação	Regimes de transição e graduação das obrigações conforme o risco e a capacidade da serventia
Calculabilidade	Antecipação razoável das consequências jurídicas	Incidência de Corregedorias, COAF e ANPD sobre o mesmo fato, sem regra geral de coordenação	Protocolo de coordenação sancionatória, conversão da boa-fé em procedimento e mecanismos coletivos de cobertura do risco

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Ávila (2011).

As falhas apresentadas no quadro não atuam isoladamente. A instabilidade normativa dificulta o conhecimento da regra e compromete a confiança em sua permanência. A fragmentação institucional, por sua vez, reduz a calculabilidade e decorre, em parte, da sucessão

de normas editadas por autoridades distintas. As correções seguem a mesma lógica: a estabilização do Código facilita o conhecimento e a organização das obrigações, os regimes de transição preservam as expectativas constituídas sob as regras anteriores e a coordenação entre as instâncias de controle permite antecipar as consequências de cada conduta.

O regime de compliance amplia a segurança dos usuários ao prevenir operações suspeitas, proteger dados pessoais e estabelecer padrões de atuação. Esse ganho, contudo, pode reduzir a previsibilidade para quem deve cumprir as obrigações. Como a segurança jurídica do usuário e a do delegatário não são interesses excludentes, a proteção de ambos depende de normas compreensíveis, transições adequadas e critérios proporcionais de responsabilização.

Os atos mais recentes indicam uma correção parcial nesse sentido. Como examinado no capítulo anterior, a classificação por porte instituída em 2026 passou a graduar exigências tecnológicas, prazos e níveis de controle. A dispensa da nomeação de encarregado para as serventias de Classe I seguiu a mesma orientação (Conselho Nacional de Justiça, 2025d, 2026b, 2026c, 2026e). Embora aproximem o regime da lógica responsiva, essas medidas ainda se concentram em determinados deveres.

Entre as correções indicadas no quadro, merece atenção a conversão da boa-fé em procedimento. A proteção das comunicações realizadas de boa-fé não deve depender apenas de uma avaliação posterior sobre a intenção do delegatário. Um roteiro prévio de análise e o registro dos elementos considerados na decisão de comunicar ou não uma operação permitiriam reconstruir o percurso adotado e demonstrar sua diligência, ainda que a conclusão fosse posteriormente questionada. A boa-fé passaria, assim, a contar com elementos objetivos de demonstração.

Outra possibilidade é a criação de mecanismos coletivos de cobertura dos riscos da atividade, como um fundo garantidor custeado por fração da taxa de fiscalização judiciária. Esse arranjo permitiria repartir parte do risco entre as unidades do sistema, sem afastar a responsabilidade pessoal ou o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

Tais medidas não diminuem a importância do compliance extrajudicial. Procuram adequar a carga regulatória à gravidade dos problemas enfrentados e à capacidade de quem deve cumprir as obrigações. Nesse contexto, a proporcionalidade constitui requisito de legitimidade e de segurança jurídica do próprio regime.

A análise desenvolvida permite reconhecer fundamentos materiais para a intervenção regulatória. A posição estratégica das serventias na circulação de bens e direitos e a necessidade

de proteger acervos sensíveis justificam deveres de prevenção, controle e segurança. Sob esse aspecto, o regime aproxima-se de uma regulação de necessidade.

Sua forma de construção, entretanto, revela outro movimento. A sucessão de normas, a incorporação de instrumentos criados para setores com estruturas distintas, a calibragem tardia e a distribuição desigual dos riscos indicam que a expansão das obrigações antecedeu, em diversos momentos, a criação de mecanismos adequados de diagnóstico, proporcionalidade e coordenação. É nesse sentido que a formação do regime apresenta traços consistentes de uma regulação de oportunidade.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como propósito avaliar a adequação do desenho regulatório do compliance extrajudicial à diversidade econômica, tecnológica e organizacional das serventias. Para isso, examinou a formação do regime, a distribuição dos deveres e os riscos atribuídos aos delegatários.

A análise mostrou que a Análise de Impacto Regulatório incorporou ao direito brasileiro um procedimento voltado à demonstração da necessidade da intervenção, mas não alcançou os atos da Corregedoria Nacional de Justiça. O compliance extrajudicial formou-se, assim, por camadas infralegais sucessivas, sem planejamento unitário nem diagnóstico público sobre seus impactos nas diferentes modalidades e portes de serventia.

A mesma fragmentação aparece na distribuição dos riscos. O delegatário responde por deveres de origens distintas, decide diante de sinais incompletos e presta contas a instâncias de controle que atuam sem regra de coordenação, sem parâmetros estáveis de atuação.

Esses resultados permitem concluir que o regime possui fundamentos materiais de necessidade, sobretudo pela posição estratégica das serventias na circulação de bens e direitos e pela proteção de acervos sensíveis. Sua formação, contudo, revela predomínio de oportunidade normativa. O problema não está na legitimidade das finalidades, mas na expansão dos deveres antes da consolidação de mecanismos suficientes de diagnóstico, calibragem e coordenação.

Ao reunir prevenção à lavagem de dinheiro, proteção de dados, responsabilidade e segurança jurídica, o estudo oferece uma leitura integrada de temas frequentemente examinados de forma isolada e aponta para a necessidade de maior estabilidade normativa, regimes de transição, graduação dos deveres conforme o risco e a capacidade das unidades e coordenação

entre as autoridades de fiscalização.

Por seu caráter teórico-dogmático, a pesquisa não mediu os custos efetivos de implementação do compliance. Estudos empíricos poderão examiná-los, sobretudo nas serventias de pequeno porte, assim como as diferenças regionais e os padrões decisórios das Corregedorias. Tais dados podem contribuir para que a próxima etapa da regulação extrajudicial deixe de acrescentar mais uma camada normativa e se torne escolha diagnosticada, proporcional e planejada.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Márcio Iorio. Teoria jurídica da regulação: entre escolha pública e captura. *Direito Público*, Brasília, DF, v. 16, p. 11-37, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3314>. Acesso em: 22 ago. 2026.

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press, 1992.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. *Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 03, de 7 de abril de 2021*. Dispõe sobre o tratamento e a proteção de dados pessoais pelos responsáveis pelas delegações dos serviços extrajudiciais de notas e de registro do Estado da Bahia. Salvador: TJBA, 2021. Disponível em: <https://www7.tjba.jus.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.id=25949>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive regulation. *The Modern Law Review*, Oxford, v. 71, n. 1, p. 59-94, jan. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2008.00681.x>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BENITES, Lincon Monteiro. O gerenciamento de riscos para maior confiança nas serventias extrajudiciais. *Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça*, Dourados, v. 11, n. 18, p. 136-148, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.61389/rjdsj.v11i18.8341>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BIONI, Bruno Ricardo. *Regulação e proteção de dados pessoais: o princípio da accountability*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

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

1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998*. Dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016*. Dispõe sobre a responsabilidade civil de notários e registradores. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13286.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Texto atualizado pelo Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos; MIRANDA, Ana Amélia Barros. Regulação econômica estatal: a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como instrumento de avaliação da eficiência. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 38-57, jul./dez. 2017.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 88, de 1º de outubro de 2019*. Dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no âmbito dos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3025>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 134, de 24 de agosto de 2022*. Estabelece medidas para a adequação das serventias extrajudiciais à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4707>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023*. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça — Foro Extrajudicial. Brasília, DF: CNJ, 2023. *DJe/CNJ*, n. 207/2023, 4 set. 2023, p. 7-242. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 161, de 11 de março de 2024*. Altera o Código Nacional de Normas no tocante à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5480>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 195, de 3 de junho de 2025*. Dispõe sobre o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6151>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 197, de 13 de junho de 2025*. Regulamenta a prestação do serviço de conta notarial vinculada. Brasília, DF: CNJ, 2025b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6186>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 202, de 19 de agosto de 2025*. Altera o Código Nacional de Normas para disciplinar a conta notarial vinculada e admitir a dissolução extrajudicial da união estável. Brasília, DF: CNJ, 2025c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6254>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 205, de 6 de outubro de 2025*. Dispõe sobre a nomeação de encarregado pelo tratamento de dados pessoais nas serventias classificadas como agentes de tratamento de pequeno porte. Brasília, DF: CNJ, 2025d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6372>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 211, de 28 de janeiro de 2026*. Dispõe sobre o uso de papel de segurança nos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: CNJ, 2026a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6649>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 213, de 20 de fevereiro de 2026*. Estabelece os padrões mínimos de tecnologia da informação e comunicação a serem observados no exercício das atividades notariais e de registro. Brasília, DF: CNJ, 2026b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6734>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 214, de 26 de fevereiro de 2026*. Altera o Código Nacional de Normas quanto à nomeação de encarregado pelo tratamento de dados pessoais e adequa remissões ao Provimento nº 213/2026. Brasília, DF: CNJ, 2026c. *DJe/CNJ*, n. 46/2026, 2 mar. 2026, p. 6-7. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6743>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 218, de 13 de março de 2026*. Altera o Código Nacional de Normas quanto à gestão do banco de dados público Sistema Justiça Aberta. Brasília, DF: CNJ, 2026d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6329>. Acesso em: 22 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento nº 243, de 21 de julho de 2026*. Altera o Provimento nº 213, de 20 de fevereiro de 2026, para modificar os critérios de enquadramento das serventias e os prazos de implementação. Brasília, DF: CNJ, 2026e. *DJe/CNJ*, n. 172/2026, 23 jul. 2026, p. 18-22. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6936>. Acesso em: 22 ago. 2026.

COUTO, Jéssica Helena Rocha Vieira. Panorama sobre a Avaliação de Impacto Regulatório nas agências federais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 87, p. 113-126, jan./jun. 2018.

CROLEY, Steven P. Theories of regulation: incorporating the administrative process. *Columbia Law Review*, New York, v. 98, n. 1, p. 1-168, jan. 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1123396>. Acesso em: 22 ago. 2026.

GARBACCIO, Grace Ladeira; LODI, Graziela; BANDEIRA, Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Melo. Compliance nas serventias extrajudiciais: uma estratégia anticorrupção. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 28, n. 2, p. 178-205, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14210/nej.v28n2.p178-205>. Acesso em: 22 ago. 2026.

HANTKE-DOMAS, Michael. The public interest theory of regulation: non-existence or misinterpretation? *European Journal of Law and Economics*, Dordrecht, v. 15, n. 2, p. 165-194, mar. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1021814416688>. Acesso em: 22 ago. 2026.

JACOMINO, Sérgio; CRUZ, Nataly. COAF, sigilo e boa-fé: notas sobre recente decisão da CGJSP. *Migalhas Notariais e Registrais*, São Paulo, 27 abr. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/454555/coaf-sigilo-e-boaf-notas-sobre-recente-decisao-da-cgjsp>. Acesso em: 22 ago. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

KRAAKMAN, Reinier H. Gatekeepers: the anatomy of a third-party enforcement strategy. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Oxford, v. 2, n. 1, p. 53-104, 1986. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036906>. Acesso em: 22 ago. 2026.

KÜMPEL, Vitor Frederico; RALDI, Rodrigo Pontes. A Lei 13.286/2016 e a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores no exercício da atividade típica. *Recivil*, Belo Horizonte, 17 maio 2016. Disponível em: <https://recivil.com.br>. Acesso em: 22 ago. 2026.

LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro,

v. 55, n. 3, p. 625-643, maio/jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200453>. Acesso em: 22 ago. 2026.

LISBOA, José Herbert Luna. Responsabilidade administrativa dos tabeliães e registradores: uma questão de cidadania para os usuários e delegatários. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, Curitiba, v. 14, n. 1, 2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1594>. Acesso em: 22 ago. 2026.

MALTA, Hudson Franklin Felipetto. Serventias extrajudiciais e democratização do acesso à justiça no Brasil (2007-2025): alcances, limites e agenda regulatória extrajudicial. *Revista FT*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 152, 2025. DOI: <https://doi.org/10.69849/revistaft/ar10202511280906>. Acesso em: 22 ago. 2026.

PRADO, Vaner José do; COSTA, Joany Mara Souza Tavares; GILEÁ, José. Organizações de serviços extrajudiciais baianas em tempos de sindemia: uma análise pela perspectiva da teoria da ecologia das populações. *Research, Society and Development*, Vargem Grande Paulista, v. 10, n. 2, e37710212539, 2021. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i2.12539>. Acesso em: 22 ago. 2026.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Corregedoria Geral da Justiça. *Provimento CGJ nº 16/2025*. Dispõe sobre a atualização da Seção VIII do Capítulo XIII, Tomo II, das Normas de Serviço, que disciplina o tratamento e a proteção de dados pessoais pelos responsáveis pelas delegações dos serviços extrajudiciais de notas e de registro. *Diário da Justiça Eletrônico: Caderno Administrativo*, São Paulo, ano XVIII, ed. 4193, p. 62-78, 30 abr. 2025.

SARTORI, Matheus Cerazi. Compliance e a mitigação de riscos de lavagem de dinheiro nas serventias brasileiras. *Caderno Pedagógico*, Curitiba, v. 23, n. 3, e23280, 2026. DOI: <https://doi.org/10.54033/cadpedv23n3-005>. Acesso em: 22 ago. 2026.

SILVA, Celeste Aparecida Lopes da; PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; MARRA, Adriana Ventola; MENEZES, Raquel Santos Soares. Responsabilidade civil, tributária e administrativa dos cartórios conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, Campina Grande, v. 13, n. 4, p. 86-100, 2024. DOI: <https://doi.org/10.18696/reunir.v13i4.1527>. Acesso em: 22 ago. 2026.

SOLTES, Eugene. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. *New York University Journal of Law & Business*, New York, v. 14, n. 3, p. 965-1010, 2018.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Santa Monica, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3003160>. Acesso em: 22 ago. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Recurso Especial nº 1.087.862/AM*. Relator:

Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, julgado em 2 fev. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 maio 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.377.074/RJ*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma, julgado em 16 fev. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 fev. 2016a.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Recurso Especial nº 1.570.655/GO*. Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Segunda Seção, julgado em 23 nov. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 dez. 2016b.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Agravo Interno na Petição nº 15.738/TO*. Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Quarta Turma, julgado em 8 maio 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 12 maio 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). *Recurso Extraordinário nº 842.846/SC (Tema 777)*. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 27 fev. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 ago. 2019.