

# Inflação Regulatória, Administrativização e Plataformização do Registro de Imóveis

*Novos desafios. Para uma resposta molecular assistida por inteligência artificial corporativa*

---

**Sérgio Jacomino**

Registrador de Imóveis · São Paulo

Três eixos convergentes que comprimem o núcleo-duro do mister registral.



1

## Administrativo-correcional

*CNN, Provimentos da Corregedoria de Justiça estadual, Resoluções do Plenário do CNJ.*

2

## Fiscal-tributário e laboral

*RFB, MTE/NR-1, regime celetista (ou estatutário), Livro Caixa Digital, cruzamentos de dados, INSS etc.*

3

## Plataformização

*SERP, ONR, centrais nacionais, interoperabilidade com órgãos públicos, atendimento de demandas pela internet.*

# I

Eixo administrativo-correcional

## O cotejo entre as NSCGJSP e o CNN

*Três padrões — persistência, convergência, inovação*

# Cotejo entre as NSCGJSP e o CNN

Três padrões de articulação regulatória

◆ estabilidade

→ ← convergência

↗ expansão lateral

## PERSISTÊNCIA ESTADUAL

## CONVERGÊNCIA POR ABSORÇÃO

## INOVAÇÃO NACIONAL

*A matéria permanece tratada pelas NSCGJSP, sem paralelo no CNN*

### Operacional-casuística

- Atendimento ao público
- Classificadores
- Rotinas internas da serventia

### Especificidade local

- Peculiaridades paulistas da regularização fundiária
- Demais arranjos seccionais (NSCGJSP, Tomo II)

NSCGJSP

*CNN absorve com impulso exauriente — matérias transversais e de uniformidade intrínseca*

### Transversalidade

- Proteção de dados pessoais (LGPD, art. 82)
- Regime disciplinar
- Conciliação e mediação
- Interação com órgãos públicos
- Papel de segurança (Prov. 211/2026)
- Transparência financeira (Res. CNJ 670/2025)

### Uniformidade intrínseca

- Retificação de registro (LRP/Lei 10.931/2004)
- Usucapião extrajudicial, adjudicação compulsória
- Alteração extrajudicial do nome (Lei 14.382/2022)
- Execução extrajudicial da alienação fiduciária (Lei 9.514/97 — Prov. CN 172/2024)
- Reprodução assistida, transgênero, natimorto
- Centrais nacionais: SERP, ONR, CNIB, CRC, CENSEC (RCTO, CESDI, CEP, CNSIP), CENPROT

*CNN inova em domínios sem antecedente regulatório estadual — acréscimo lateral*

### Novos deveres sistemáticos

- Sistema Justiça Aberta (Prov. 218/2026 — altera art. 136 CNN)
- Prevenção à lavagem e ao financiamento do terrorismo
- Padrões mínimos de TIC (Prov. 213/2026)
- Teletrabalho nas serventias

### Novos institutos e arquiteturas

- SERP, ONR/SREI
- Conta notarial vinculada (Prov. 202/2025)
- Terras indígenas e Amazônia Legal
- Violência patrimonial (Prov. 222/2026)
- ★ Constrijud — construção judicial via Serp (Prov. 224/2026)

CNN

# II

Achado empírico

## Inflação regulamentar

*A “[...] não agora de todo raro exercício de competência administrativa de instruções — com os códigos de normas judiciais, as volumosas normas de serviço, as resoluções, os provimentos, as sentenças normativas — [...] parecem, com efeito, colidir com a repartição constitucional de competência legiferante e a previsão legal de independência jurídica do registrador”. DIP, Ricardo. Registro de Imóveis — Princípios. Tomo 1, § 68, p. 60 (PrimVs, 2017 — Princípio da independência jurídica do registrador, Terceira parte). O diagnóstico remonta ao seu Direito Administrativo Registral (Saraiva, 2010).*

## Aceleração regulatória pós-CNN

A explosão concentra-se no instrumento regulamentar da Corregedoria Nacional de Justiça.

**3,11×**

aceleração nos Provimentos da Corregedoria pós-CNN

**≈ 1,0×**

ritmo praticamente neutro nas Resoluções do Plenário (base homogeneizada 2009–2023)

**50**

alterações ao próprio CNN em 32,5 meses (80% dos provs.)

**62**

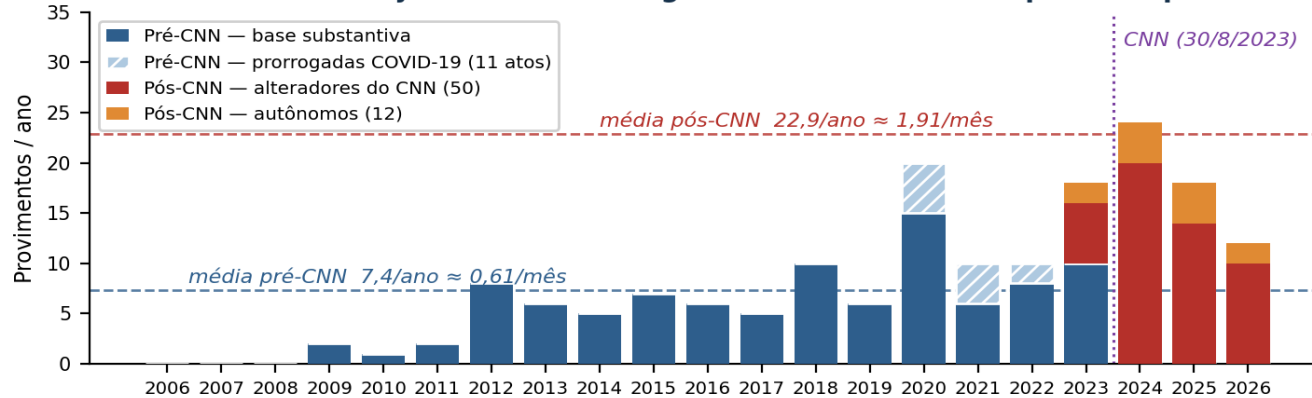
Provimentos extrajudiciais pós-CNN em 32,5 meses

*Universo auditado: 170 Provimentos da Corregedoria + 27 Resoluções do Plenário = 197 atos.*

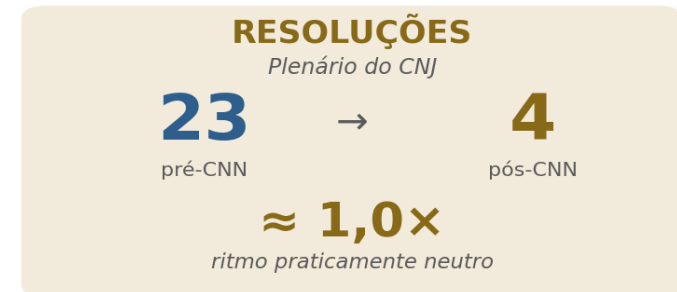
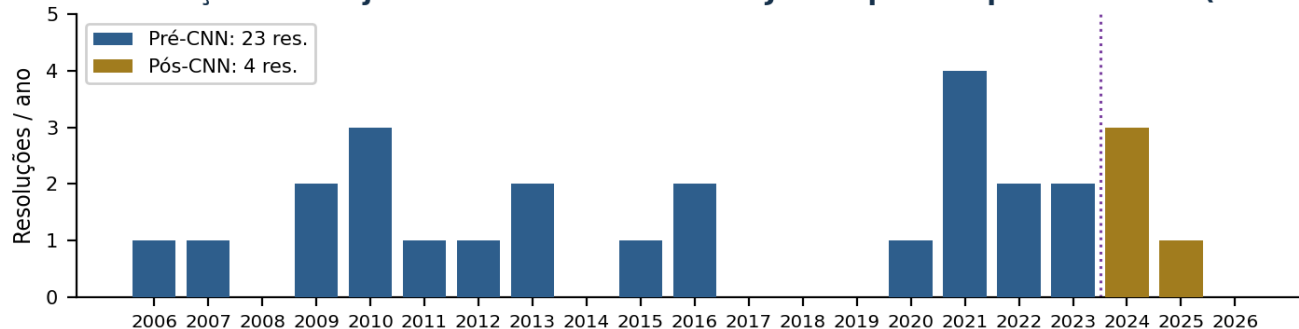
# Inflação Regulatória Extrajudicial — Volume e Ritmo (2006-2026)

Aceleração de 3,11x nos Provimentos da Corregedoria · ritmo praticamente neutro ( $\approx 1,0x$ ) nas Resoluções do Plenário — base homogeneizada (jan/2009).

## PROVIMENTOS extrajudiciais da Corregedoria Nacional — 108 pré + 62 pós-CNN = 170



## RESOLUÇÕES extrajudiciais do Plenário do CNJ — 23 pré + 4 pós-CNN = 27 (ritmo praticamente neutro)



### ANÁLISE DE ROBUSTEZ — Exclusão das 11 prorrogadoras COVID-19

UNIVERSO FINAL AUDITADO — 170 Provimentos + 27 Resoluções do eixo extrajudicial entre 2006 e maio de 2026 = 197 atos normativos.

# III

Eixo fiscal-laboral

## Impacto fiscal- tributário e laboral

*A serventia extrajudicial como segmento econômico*

# Eixo fiscal-laboral — chave de leitura

Dez incidências federais sobre a serventia — sigla, extensão e base normativa.

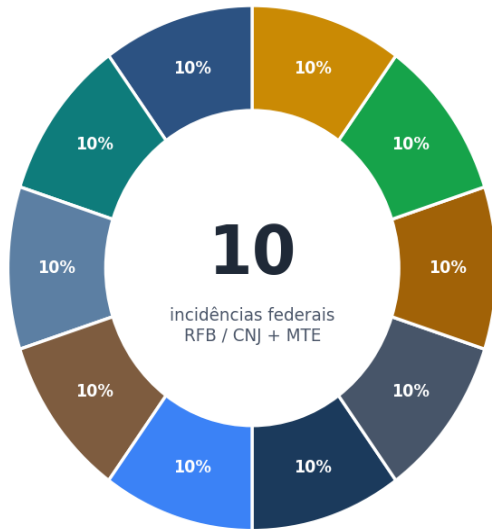
SIGLA	NOME POR EXTENSO	BASE NORMATIVA / ATO
<b>eSocial</b>	Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas	Decreto n. 8.373/2014 · Port. Conjunta SEPRT/RFB n. 71/2021
<b>DCTFWeb</b>	Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Previdenciários e de Outras Entidades e Fundos	IN RFB n. 2.005/2021 → IN RFB n. 2.237/2024
<b>EFD-Reinf</b>	Escrituração Fiscal Digital de Retenções e Outras Informações Fiscais — série R-4000	IN RFB n. 1.701/2017 · IN RFB n. 2.043/2021 (R-4000: jan/2025)
<b>FGTS Digital</b>	Plataforma de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	MTE — operação desde mar/2024
<b>NR-1 / PGR</b>	Norma Regulamentadora n. 1 — Programa de Gerenciamento de Riscos (fatores psicossociais)	Port. MTE n. 1.419/2024 — vigência punitiva 26/5/2026
<b>DOI</b>	Declaração sobre Operações Imobiliárias	DL n. 1.510/1976, art. 15 · Lei n. 10.426/2002, art. 8º
<b>DIRPF</b>	Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física	Lei n. 8.134/1990 (sistemática atual)
<b>Livro Digital RFB+CNJ</b>	Unifica Livro-caixa (DIRPF) e Livro Diário Auxiliar de Receitas e Despesas (correcional)	Port. CNJ n. 25/2025 + Prov. CNJ n. 45/2015
<b>SINTER / CIB</b>	Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais / Cadastro Imobiliário Brasileiro	Dec. n. 11.208/2022 · IN RFB n. 2.275/2025 · LC n. 214/2025
<b>Crédito do Trabalhador</b>	Plataforma digital de consignado integrada à CTPS Digital	Lei n. 15.179/2025 (sistema federal do trabalhador)

Figura 2 · Pressão Fiscal-Laboral Federal — Volume e Cronologia (1976–2026)

## Pressão Fiscal-Laboral Federal — Volume e Cronologia (1976–2026)

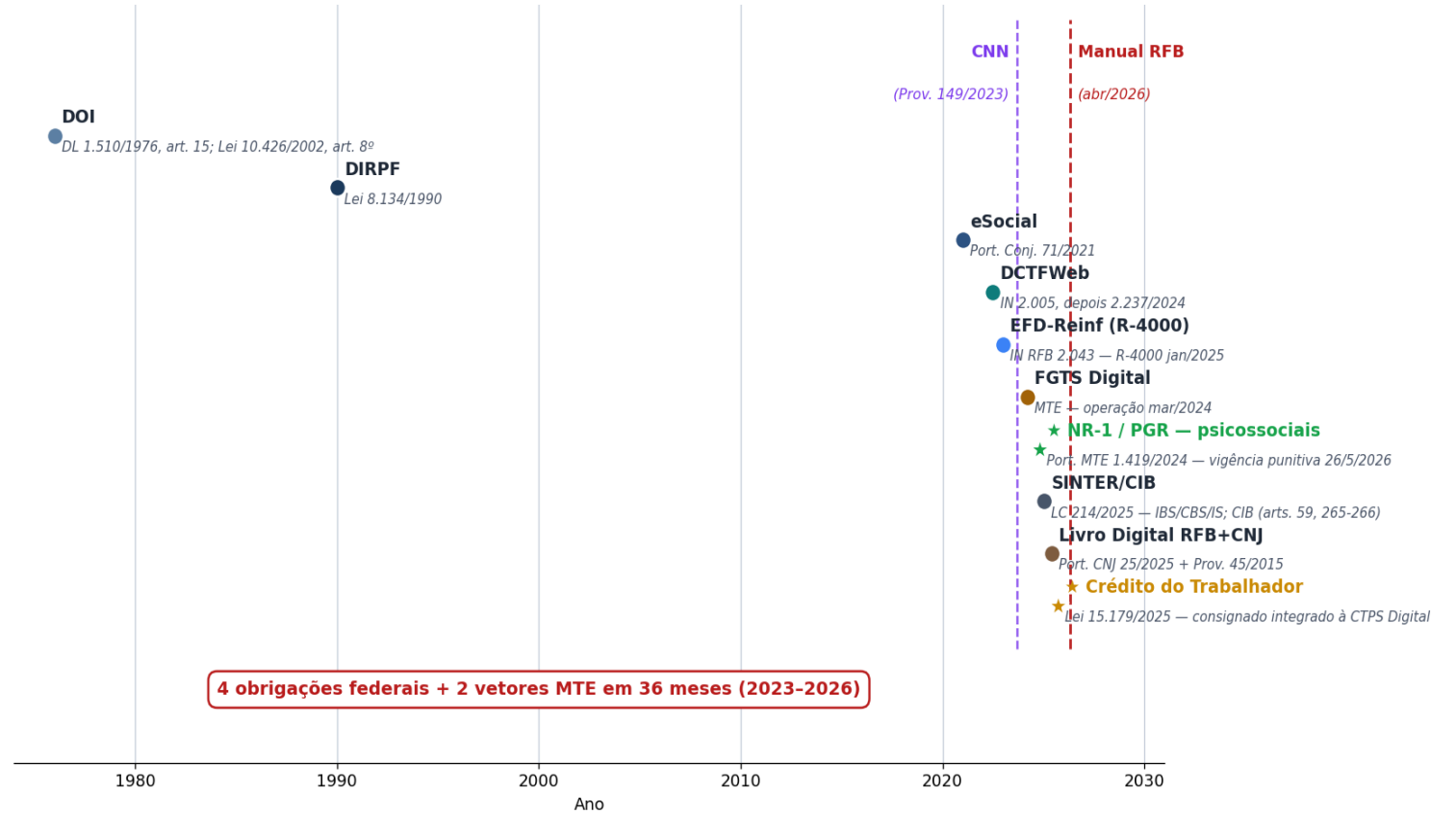
Dez incidências federais sobre a serventia · oito obrigações acessórias RFB/CNJ + dois vetores MTE (NR-1/PGR + Crédito do Trabalhador)

### Distribuição das 10 incidências federais sobre o delegatário (mai/2026)



- |                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| ■ eSocial               | ■ DIRPF                  |
| ■ DCTFWeb               | ■ SINTER/CIB             |
| ■ DOI                   | ■ FGTS Digital           |
| ■ Livro Digital RFB+CNJ | ★ NR-1 / PGR             |
| ■ EFD-Reinf (R-4000)    | ★ Crédito do Trabalhador |

### Cronologia da incidência fiscal-laboral federal sobre a serventia



- RFB / CNJ — obrigação acessória
- ★ MTE — NR-1/PGR (psicossociais)
- ★ MTE — Crédito do Trabalhador (Lei 15.179/2025)

Fonte: Manual RFB (abr/2026); Portarias MTE 1.419/2024 e CNJ 25/2025; Lei 15.179/2025.

# IV

Eixo plataforma — convergência operacional

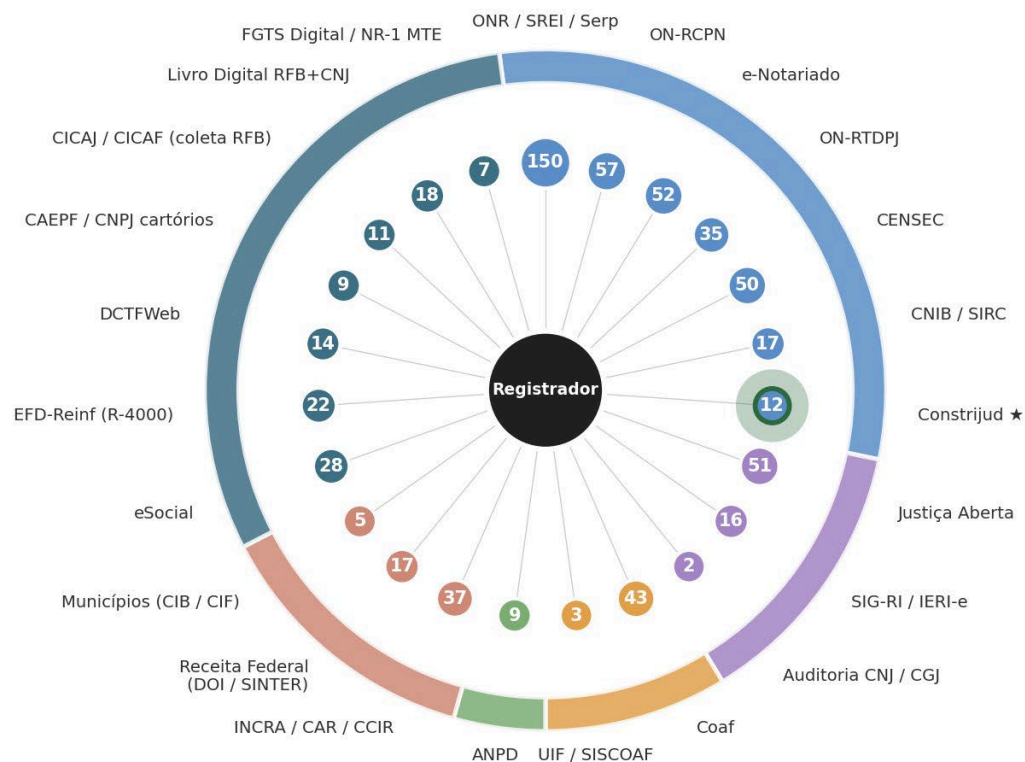
## **Hipertelia regulatória e entropia comunicativa**

*As duas faces de Jano derramam-se sobre a serventia*

## Mapa Unificado de Infraestruturas Externas Obrigatórias

Vinte e três conexões em seis categorias funcionais — com o registrador no centro

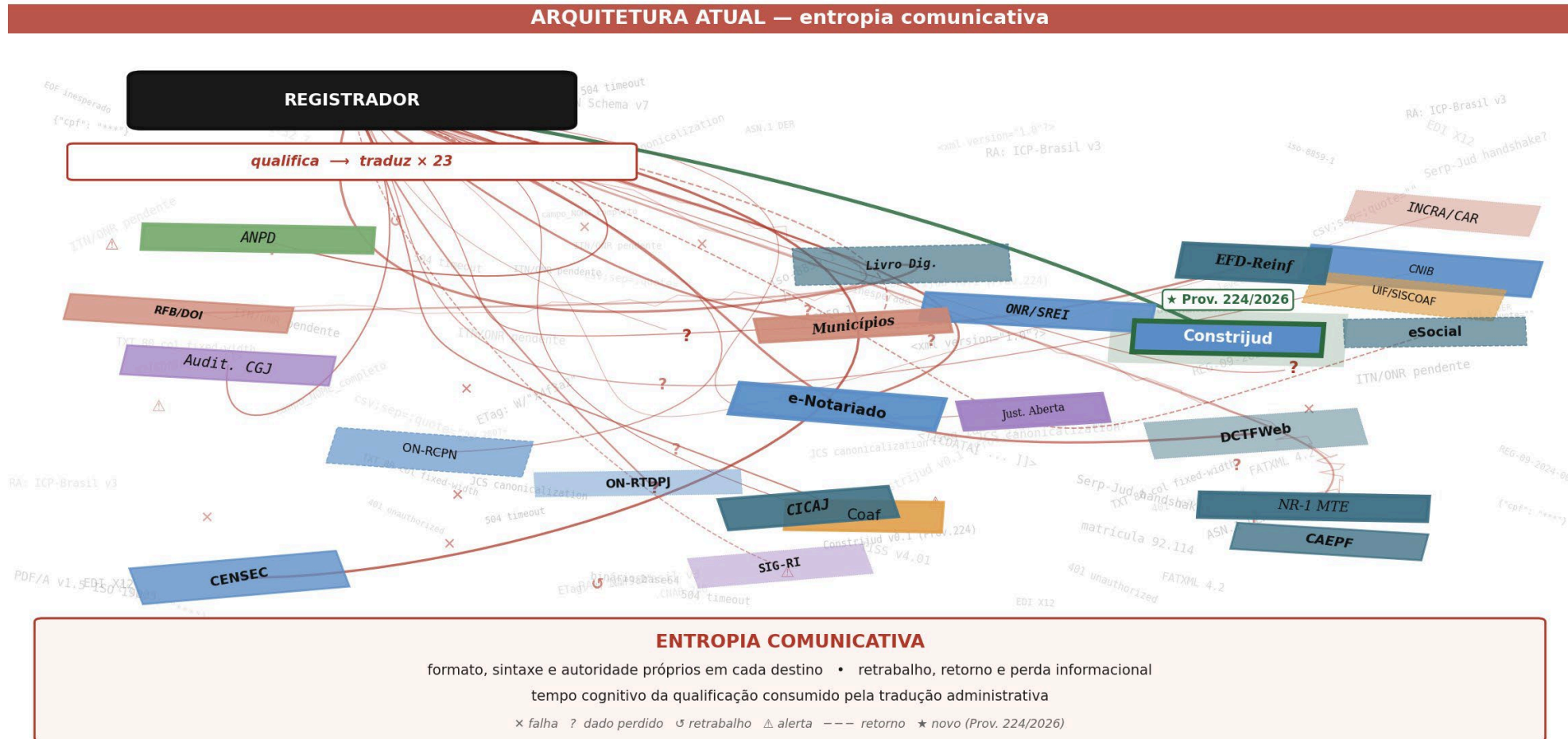
CNN compilado (Prov. 149/2023 → Prov. 224/2026 — Constrijud) + Provs. autônomos + Regime fiscal-laboral RFB/MTE 2026



Número no nó = ocorrências no texto compilado do CNN (eixo administrativo) ou intensidade da prestação ativa (eixo fiscal-laboral, base Manual RFB 2026).  
 Tamanho do nó proporcional à intensidade da integração obrigatória. A categoria fiscal-laboral federal incorpora o nono vetor MTE (NR-1/PGR — Port. 1.419/2024).  
 Fonte: cotejo CNN/CNJ-Extra (Prov. 149/2023 a 224/2026 — Constrijud) + Manual RFB Cartórios (abril/2026) + Portaria MTE 1.419/2024.

## A entropia comunicativa: o registrador entre vinte e três leiautes incompatíveis

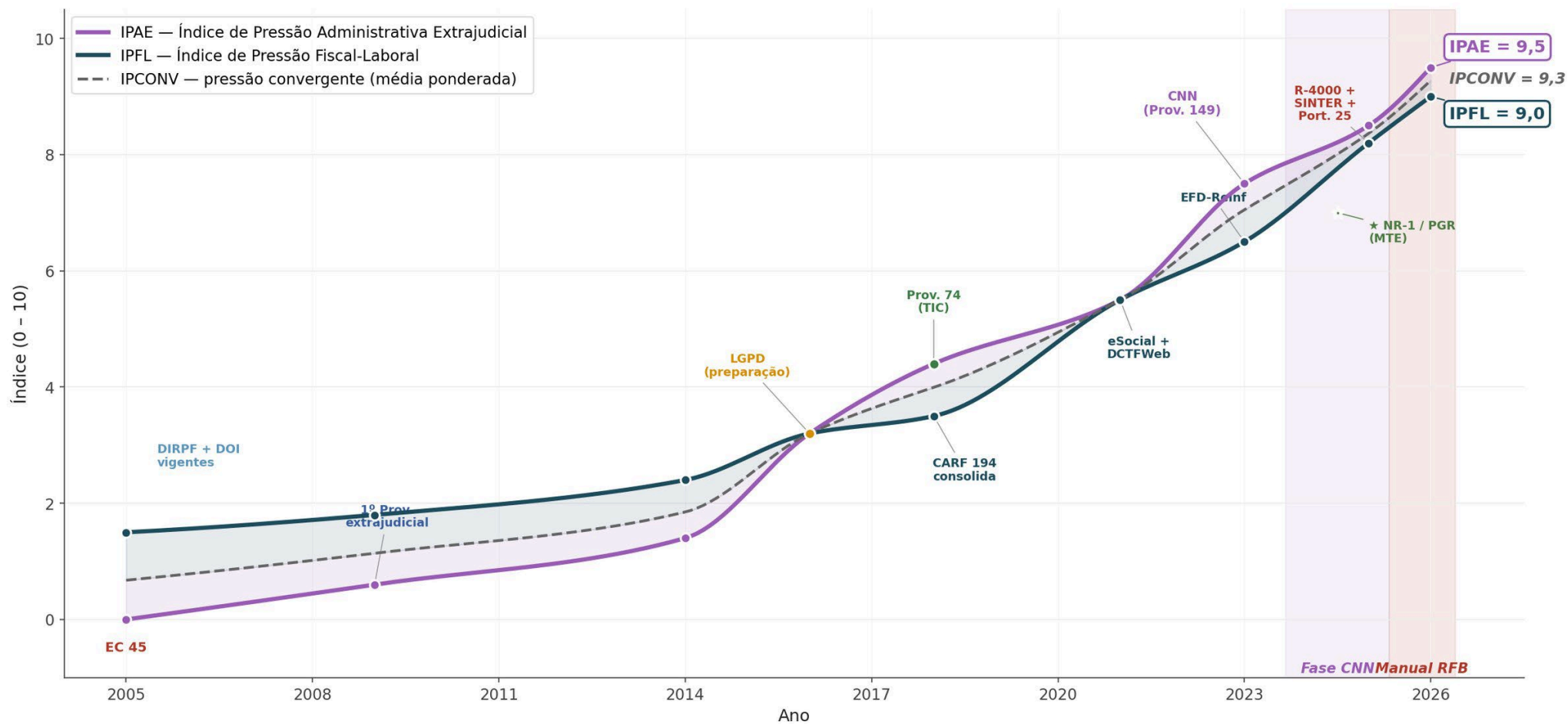
Arquitetura atual — cada destino impõe seu formato; nada se alinha, nada retorna, nada se reaproveita



Rede comunicativa desordenada, fragmentada, sem realimentação — o registrador é o único ponto de integração e a tradução manual recai sobre ele.

## IPAE e IPFL — duas pressões convergentes sobre a serventia (2005-2026)

Convergência simultânea ao teto da escala em 2026 — IPCONV = 9,3 (média ponderada 55% IPAE + 45% IPFL)



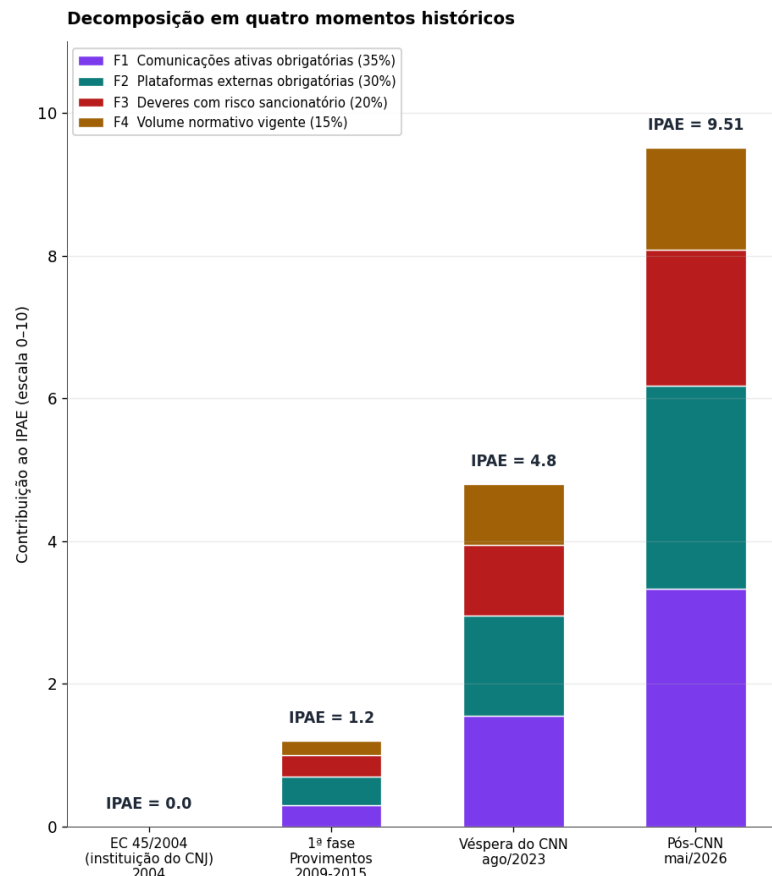
IPAE: pressão administrativo-correcional (CNN + Provimentos autônomos). IPFL: pressão fiscal-laboral federal (RFB + RGPS + CLT + MTE/NR-1).

IPCONV: média ponderada (55% IPAE + 45% IPFL) — o IPFL pesa menos porque a Lei 8.935/1994 já antecipa parte da equiparação federal (art. 48).

Fonte: construção própria a partir do CNN compilado (Prov. 149/2023 a Prov. 219/2026), do Manual RFB 2026 e da Portaria MTE 1.419/2024.

## Decomposição do IPAE — Índice de Pressão Administrativo-Extrajudicial

Quatro componentes ponderados e quatro momentos históricos (2004–2026)



**Componentes do IPAE — valores em mai/2026**

Componente	Peso	Valor bruto (mai/2026)	Valor norm. (0-10)	Contribuição ao IPAE
<b>F1</b> Comunicações ativas obrigatórias	<b>35%</b>	Justiça Aberta + 23 leiautes	9.5	<b>3.33</b>
<b>F2</b> Plataformas externas obrigatórias	<b>30%</b>	SERP, ONR, CNIB, CRC, CENSEC, CENPROT, e-Not.	9.5	<b>2.85</b>
<b>F3</b> Deveres com risco sancionatório	<b>20%</b>	LGPD, PLD/FTP, transp., prazos rígidos do CNN	9.5	<b>1.90</b>
<b>F4</b> Volume normativo vigente	<b>15%</b>	170 Provs. + 27 Res. = 197 atos (3,11x pós-CNN)	9.5	<b>1.43</b>
<b>IPAE TOTAL</b>	<b>100%</b>	—	—	<b>9,51 / 10</b>

Construção análoga à decomposição do IPFL (Figura 8). Componentes derivados do CNN compilado (Prov. 149/2023 a Prov. 224/2026), das Resoluções do Plenário e dos Provimentos autônomos.

F1 = comunicações ativas obrigatórias (Justiça Aberta, alimentação das centrais nacionais, transparência Res. 670/2025, deveres correcionais sistemáticos).

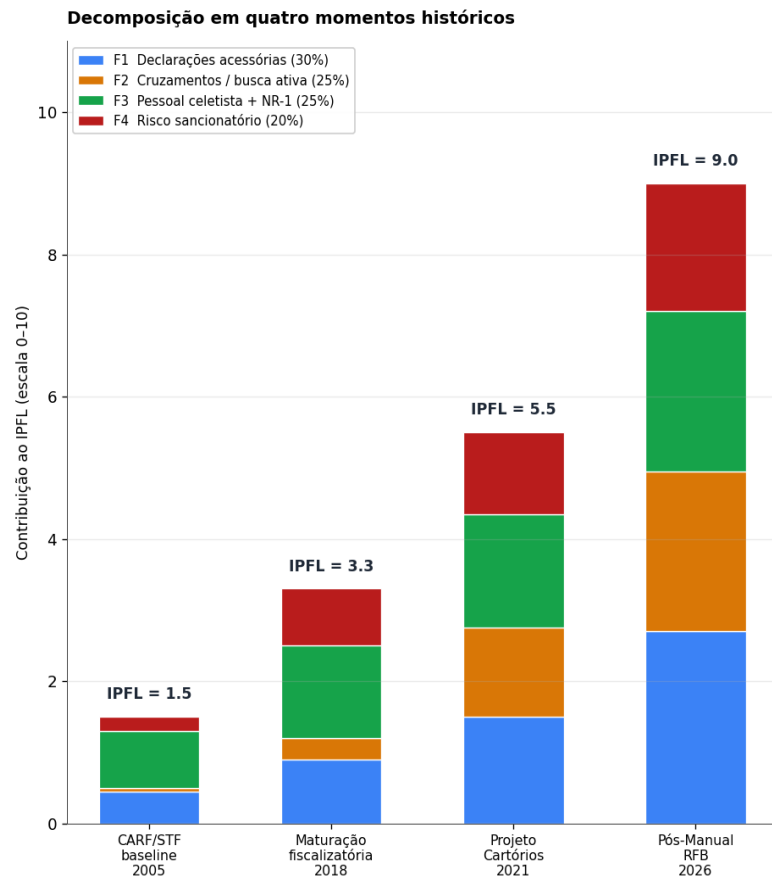
F2 = plataformas externas obrigatórias (SERP, ONSERP, CNIB, CRC, CENSEC, CENPROT, e-Notariado, ON-RCPN, ON-RTDPJ, Justiça Aberta, SIG-RI).

F3 = deveres com risco sancionatório (LGPD/ANPD, PLD/FTP, transparência Res. 670/2025, prazos rígidos do CNN, violência patrimonial Prov. 222/2026, Constrijud Prov. 224/2026).

F4 = volume normativo vigente (170 Provimentos + 27 Resoluções do eixo extrajudicial; aceleração 3.11x pós-CNN: 50 alterações do CNN em 32,5 meses ≈ 1 alteração a cada três semanas).

## Decomposição do IPFL — Índice de Pressão Fiscal-Laboral

Quatro componentes ponderados e quatro momentos históricos (2005–2026)



### Componentes do IPFL — valores em mai/2026

Componente	Peso	Valor bruto (mai/2026)	Valor norm. (0-10)	Contribuição ao IPFL
<b>F1</b> Declarações acessórias federais	30%	8 obrigações ativas	9.0	<b>2.70</b>
<b>F2</b> Cruzamentos e busca ativa RFB-CNJ	25%	CICAJ + CICAFA + Prov. 218/2026	9.0	<b>2.25</b>
<b>F3</b> Pessoal celetista + NR-1/GRO-PGR	25%	eSocial + FGTS + NRs (incl. NR-1) + CCT	9.0	<b>2.25</b>
<b>F4</b> Risco sancionatório	20%	multas RFB + Auditoria Fiscal do Trabalho	9.0	<b>1.80</b>
<b>IPFL TOTAL</b>	<b>100%</b>	—	—	<b>9,00 / 10</b>

Construção análoga à decomposição do IPAE. Componentes derivados do Manual RFB 2026, da legislação trabalhista-previdenciária e da Portaria MTE 1.419/2024 (NR-1).

F1 = obrigações acessórias federais (DIRPF, DOI, eSocial, EFD-Reinf, DCTFWeb, SINTER/CIB, FGTS Digital, Livro Digital).

F2 = cruzamentos CICAJ/CICAFA/DIRPF + Justiça Aberta → RFB (Prov. 218/2026).

F3 = pessoal celetista (RGPS + CLT + NRs, incluindo a NR-1/GRO-PGR da Port. MTE 1.419/2024 + CCT). Opção metodológica: incorporar a NR-1 em F3, em vez de criar um quinto componente, porque a NR-1 incide sobre o vínculo empregatício e compartilha base normativa (CLT) com os demais itens de F3.

F4 = risco sancionatório (multas RFB + Auditoria Fiscal do Trabalho).

# V

Resposta institucional

# Molecularização com IA corporativa

*Hub · ontologia comum · APIs auditáveis*

## A saída institucional: hub corporativo de IA + ontologia comum + APIs auditáveis

Arquitetura molecular — o registrador qualifica; o hub traduz, encaminha e preserva interoperabilidade



Tempo cognitivo da qualificação restituído ao núcleo dogmático — a delegação permanece célula viva da personalíssima qualificação registral.

# VI

Verificação empírica

## O que o CNN regula?

*Análise de irradiação semântica · estudo-piloto · 63 capítulos*

# Síntese

A análise de irradiação semântica em cinco linhas

---

## 1. A pergunta

Dos 778.848 caracteres do CNN, quanto se dedica ao ato registral, quanto ao seu entorno?

## 2. O método

Classificação conceitual dos 63 capítulos do CNN — não por palavras com carga semântica, mas por leitura do conteúdo.

## 3. O resultado (leitura crítica)

Ato registral = 38,5 %. Ancilar = 61,5 %. Seis em cada dez caracteres do CNN regulam o entorno do ato — não o ato.

## 4. A implicação

O ato registral não é o centro do CNN. A profecia dogmática de Dip (2010) recebe lastro empírico verificável quinze anos depois.

## 5. Honestidade metodológica

Resultado indicativo, não definitivo. Tabela com 63 classificações no docx anexo, contestável item a item.

## Quanto do CNN regula o ato registral?

Estudo-piloto — três leituras do mesmo dado

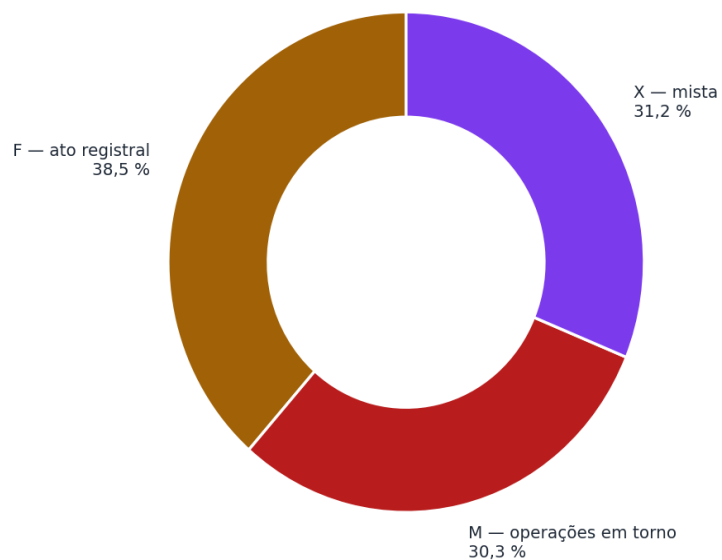
### A pergunta

Dos 778.848 caracteres do CNN, quanto se dedica ao ato registral, quanto às operações em torno?

### O método

Classificar conceitualmente cada um dos 63 capítulos por leitura do conteúdo (não por palavras-marca).

### Leitura conservadora — proporção do texto



### O resultado em três leituras

Leitura	Ato registral (F)	Ancilar (M)	Mista (X)
Conservadora (F, M e X separados)	38,5 %	30,3 %	31,2 %
<b>Crítica (mista aglutinada em M)</b>	38,5 %	61,5 %	0
Otimista (mista aglutinada em F)	69,7 %	30,3 %	0

→ **Sob a leitura crítica, 6 caracteres em cada 10 do CNN regulam o entorno do ato — não o ato.**

Sob nenhuma leitura, o ato registral ultrapassa 69,7 % — e sob a mais favorável, ainda 3 em cada 10 caracteres tratam do ancilar.

*Estudo-piloto indicativo: análise por um codificador. Cada classificação é rastreável e contestável item a item (vide tabela no docx anexo).*

*Fonte: CNN compilado (Prov. 149/2023 a Prov. 219/2026, 315 pp.), 63 capítulos / 824 artigos / 778.848 caracteres.*

## Resultado — três leituras × três métricas

O ato registral fica abaixo de 45% em qualquer unidade de medida; na leitura crítica, perde sempre para o entorno.

Métrica	Ato registral (F)	Meio (M)	Mista (X)	Leitura crítica — ato / entorno
<b>Caracteres</b>	<b>38,5%</b>	30,3%	31,2%	38,5% / 61,5%
<b>Artigos (verbetes)</b>	<b>39,9%</b>	31,8%	28,3%	39,9% / 60,1%
<b>Capítulos</b>	<b>44,4%</b>	38,1%	17,5%	44,4% / 55,6%

## IMPLICAÇÃO PARA A TESE

No estudo-piloto, o núcleo estritamente finalístico não aparece como majoritário na massa textual do CNN; a regulação do entorno ocupa parcela equivalente ou superior, conforme a chave interpretativa adotada

Conclusões parciais: o núcleo ocupa **38,5%** do corpus; a regulação do entorno ocupa o restante (e prevalece na leitura crítica).

---

**A tese deste estudo ganha lastro empírico além da dogmática.**

*O diagnóstico dogmático da administrativização da função registral agora se sustenta também numa medida textualmente verificável.*

— HONESTIDADE METODOLÓGICA —

**Este resultado é indicativo, não definitivo.**

Análise por um único codificador. Padrão-ouro exigiria dois codificadores independentes com cálculo de concordância (kappa de Cohen). A tabela com as 63 classificações está no docx anexo — cada classificação é rastreável e contestável item a item.

*O número (38,5%) importa menos que o método — transparente, refinável, replicável.*

# A origem do excesso — o freio que se desligou

A inflação regulamentar tem causa possível no esvaziamento dos próprios filtros concebidos para contê-la.

**1**

**CoNR**

Sistematizar a norma; sanar conflitos de atribuição.

**2**

**Pareceres prévios**

Coerência nos precedentes;  
Plenário parcialmente neutralizado.

**3**

**Conselho + Câmara**

Filtro em dois estágios; depura a fúria normativa.

**4**

**Esvaziamento**

Decisão reconcentrada no Corregedor;  
órgãos sem voz.

*O excesso quantificado — 62 provimentos extrajudiciais pós-CNN, 50 alterações ao CNN — ganha aqui uma causa institucional possível*

A delegação *se preserva* como  
**célula viva**  
quando se compartilha o *medium*  
sem absorver o *núcleo*.

---

*Compartilhar nos meios · segregar no núcleo · auditar nas fronteiras.*

Agradeço.

*Sérgio Jacomino*

[www.cartorios.org](http://www.cartorios.org)

28/5/2026, Atibaia

