

ISENÇÕES DE REGISTRO NA LEI 13465/17 E A SUA REGULAMENTAÇÃO NO RIO DE JANEIRO

EXEMPTIONS FROM REGISTRATION IN FEDERAL LAW 13465/17 AND ITS REGULATIONS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Carolynne Ribeiro Rodrigues de Almeida¹

Marcos Alcino de Azevedo Torres²

RESUMO: Nesse texto pretende-se analisar as isenções relativas as despesas de registro cartorário imobiliário na Reurb-S determinadas pela Lei Federal 13465/17 e sua repercussão na legislação estadual do Rio de Janeiro. Para isso se faz uma análise da legislação nacional e estadual na percepção da doutrina especializada. O objetivo é verificar se as determinações da Lei 13465/17 quanto à isenção de despesas relativas ao registro na Reurb-S foram introduzidas na legislação estadual do Rio de Janeiro e como pode ocorrer a regulamentação da lei federal na legislação estadual. Assim, se verificou que o Rio de Janeiro ainda não realizou as modificações necessárias, situação que foi objeto de algumas considerações quanto aos elementos que a legislação estadual pode adotar nesse processo. O exame realizado busca, portanto, contribuir com as discussões sobre a regulamentação do tema das isenções das despesas do registro imobiliário na Reurb-S pelo Estado do Rio de Janeiro, conferindo meios para que essa regulamentação seja eficaz.

PALAVRAS-CHAVE: Fonte de custeio; Fundo de Habitação de Interesse Social; Isenção de emolumentos; Regularização Fundiária

ABSTRACT: In this text, we intend to analyze the exemptions related to the expenses of real estate registry at Reurb-S determined by Federal Law 13465/17 and its repercussion in the state legislation of Rio de Janeiro. For this, an analysis of national and state legislation is carried out

¹ Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogada.

² Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

in the perception of the specialized doctrine. The objective is to verify whether the provisions of law 13465/17 regarding the exemption of expenses related to registration in Reurb-S were introduced in the state legislation of Rio de Janeiro and how the regulation of federal law can occur in state legislation. Thus, it was found that Rio de Janeiro has not yet made the necessary changes, a situation that was the subject of some considerations regarding the elements that state legislation can adopt in this process. The examination carried out seeks, therefore, to contribute to the discussions on the regulation of the issue of exemptions from real estate registration expenses in Reurb-S by the State of Rio de Janeiro, providing means for this regulation to be effective.

KEYWORDS: Costing source; Social Interest Housing Fund; Exemption from fees; Land regularization.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal de Regularização Fundiária visando permitir sua efetivação estabeleceu uma série de isenções relativas as despesas cartorárias do registro imobiliário, que são de elevado valor, em especial na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), com destaque de que a competência para tratar desses emolumentos cartorários é assunto peculiar a cada Estado da Federação. Nesse desiderato, a lei federal determinou a atuação desses entes federativos visando a conformação de suas normas relativas a tais questões com o ordenamento jurídico do país. Passados mais de 4 anos da publicação da Lei 13465/17 e do seu decreto regulamentador — Decreto 9310/18 —, ainda são poucos os Estados que adequaram seu ordenamento aos ditames da lei federal.

Nesse texto se busca analisar a situação da conformação da lei federal quanto às isenções acima referidas relativas as hipóteses de regularização fundiária denominada pela Lei de Reurb-S por ser relativa a ocupações de um público específico de baixa renda no Estado do Rio de Janeiro para que se verifique se houve algum tipo de adequação da legislação estadual à lei federal. Faz-se, então, uma análise comparativa da legislação estadual do Estado do Rio de Janeiro com à lei federal para se verificar a adaptação daquela a esta visando identificar se

seriam necessárias alterações para que haja essa adequação e também se analisa se é possível que a legislação estadual seja aprimorada utilizando instrumentos previstos na lei de regularização fundiária em referência.

A pesquisa será qualitativa utilizando o método dedutivo além de pesquisa bibliográfica e documental com foco na análise da legislação e a doutrina sobre o tema objeto desse estudo. Faz-se, inicialmente, uma análise geral da regulação do tema das isenções dos emolumentos exigidos para o registo na Reurb-S na lei de regularização fundiária federal e no seu decreto regulamentador. Depois, faz-se uma análise da legislação do Estado do Rio de Janeiro com objetivo de verificar se sua conformação com a lei federal está na dependência de alterações na legislação estadual ou se a legislação existente estaria adequada as demandas da lei nacional. Posteriormente, verifica-se quais hipóteses consideradas pela lei federal podem ser implementadas no Estado do Rio de Janeiro, aprimorando a legislação estadual. Por fim, indica-se que conclusões o estudo permitiu chegar sobre o tema tratado neste ensaio.

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AS ISENÇÕES DE REGISTRO PREVISTA NA LEI FEDERAL 13465/17

A Lei 13465 de 2017 é a atual lei geral sobre regularização fundiária. Ela traz duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana: a Regularização de Interesse Especial (Reurb-E, artigo 13, inciso II) destinada aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não seja de baixa renda e a Regularização de Interesse Social (Reurb-S, artigo 13, inciso I) destinada a núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda.³

A Regularização Fundiária em seu aspecto macro visa integrar os assentamentos irregulares à cidade, conferindo moradia digna às pessoas que vivem neles, através da titulação dos imóveis ocupados. Há, portanto, a necessidade de uma ampla atuação do Poder Público para cumprir esse objetivo. A regularização busca como foco principal titular os imóveis em

³ A doutrina sinaliza a existência de uma terceira modalidade de Reurb, a Regularização Fundiária Urbana Inominada (Reurb-I) prevista no artigo 69 da lei 13465/17 (CORREIA, MOURA e MOTA, 2019). Esse nome não está previsto na lei. O que existe é, na verdade, uma Reurb-S ou uma Reurb-E com o procedimento simplificado. Assim, as isenções previstas para a Reurb-S, são também aplicáveis na Reurb-I quando o assentamento que sofre a intervenção for de baixa renda.

nome dos efetivos possuidores, implementar infraestrutura, garantir a segurança das edificações, compatibilizar o assentamento com sustentabilidade do ecossistema natural local, entre outras questões.⁴

Muitas das vezes, a regularização realizada pelos entes públicos acaba se limitando à titulação dos imóveis em nome dos ocupantes, sem promover as outras ações necessárias ao processo de regularização fundiária que possibilitem moradia digna aos ocupantes. Há uma forte crítica a essa medida que se preocupa apenas com a vertente econômica da regularização, possibilitando maior arrecadação pelo Estado, sem se preocupar com a efetiva melhoria da qualidade de vida da população do local (CORREIA, 2018).

Contudo, a titulação dos imóveis que compatibiliza a realidade fática do território com os assentamentos dos registros imobiliários públicos não deixa de ser relevante por conferir segurança da posse ao ocupante. Para qualquer situação-problema que o titular tenha envolvendo o imóvel, sua relação com o bem será comprovada com um simples documento que tem fé pública e validade contra terceiros, incluindo o próprio Estado. Deixa de existir em tais hipóteses a necessidade do ocupante em produzir outras provas como, por exemplo, a juntada de inúmeros documentos e a oitiva de testemunhas como ocorre com o direito de posse, pois, em princípio, basta estar com a certidão comprobatória da titulação.

Para facilitar a implementação da Reurb-S, a lei em referência (artigo 13, §1º) trouxe algumas hipóteses de isenção do pagamento de emolumentos visando o registro para essa modalidade de regularização. A lei lista os seguintes atos registrais como isentos de custas e emolumentos: o primeiro registro da Reurb-S que passa a conferir direitos reais aos beneficiados, o registro da legitimação fundiária, o registro da legitimação de posse e de sua conversão em propriedade, o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, a primeira averbação de construção residencial realizada no imóvel ocupado, a primeira aquisição pelo ocupante do direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S, o primeiro registro do direito de laje e o fornecimento de certidões de registro (artigo 13, §1º, incisos I a VIII).

⁴ Segundos dados da Fundação João Pinheiro, a inadequação habitacional no Brasil no ano de 2019 está dividida em: 24% de inadequação em infraestrutura, 17% de inadequação edilícia e 4% de inadequação fundiária (BERTOL, 2021).

Essas isenções foram reforçadas pela previsão no Decreto 9310/18 (artigo 54) que regulamentou a Lei Federal 13465/17 e que acrescentou às hipóteses de isenção a averbação das edificações de conjuntos habitacionais e condomínios, a abertura de matrícula para a área objeto da regularização fundiária, a abertura de matrículas individualizadas para as áreas públicas resultantes do projeto de regularização e a emissão de certidões necessárias para os atos compreendidos na isenção. Como se verifica, a isenção dos atos registrais na Reurb-S é ampla. Ela engloba os atos do procedimento da Reurb, os instrumentos individuais de titulação na Reurb, as certidões necessárias ao registro e atos de titulação de direitos reais posteriores à Reurb.

A Lei 13465/17 no §2º do artigo 13 para facilitar a regularização dos imóveis compreendidos em suas disposições determina que o registrador não pode exigir a comprovação de pagamento de tributos ou penalidades tributárias para realizar o registro. Assim, débitos que incidam sobre o imóvel com a municipalidade como o IPTU e débitos referentes a impostos estaduais incidentes sobre a transmissão do imóvel (ITBI), não obstam a regularização fundiária no âmbito da Reurb (CORREIA, MOURA e MOTA, 2019). Trata-se de um sistema de registro semelhante àquele observado nas aquisições originárias da propriedade pela usucapião.

A opção do legislador em conferir isenção dos emolumentos no sistema registral de imóveis não é nova, ela já estava prevista na lei de regularização fundiária anterior, a Lei 11977/09 em seu artigo 68, de forma mais elementar. Essa medida busca conferir aos ocupantes que tenham seus direitos sobre imóveis levados ao registro maior efetividade em decorrência dos princípios referentes ao direito registral. O princípio da continuidade (SANTOS, 2011) estabelece a necessidade da existência de uma cadeia de atos e de titularidade de direitos de forma sequencial e ininterrupta, formando uma coerência jurídica e cronológica dos atos inscritos, com os mais recentes apoiados nos mais antigos (artigo 222, da lei 6015/73) e o princípio da concentração (SANTOS, 2011) determina que todo fato ou ato jurídico que diga respeito ao imóvel ou às pessoas com ele envolvida deve constar do sistema registral, mesmo que seja apenas para efeitos de publicização (art. 167, inciso II, 5 e art. 246, ambos da lei 6015/73).

Os serviços notariais e de registro são exercidos por agentes privados sob delegação da Administração Pública (artigo 23 da CRFB/88). Os emolumentos decorrentes desses

serviços são regulados pelas normas gerais da Lei Federal 10169/00 (artigo 236, §2º, da CRFB/88) que determina a competência dos Estados e do Distrito Federal para estabelecer o valor dos emolumentos em seus territórios (artigo 1º). Assim, a competência sobre essa espécie de tributo⁵ é dos Estados. A Constituição Federal, por outro lado, veda que a União institua a isenção de tributos que sejam competência dos Estados e do Distrito Federal (artigo 151, III).

Por conta disso, alguns autores sustentaram que as isenções previstas no artigo 13 da Lei 13465/17 seriam inconstitucionais (AMADEI, PEDROSO e FILHO). Porém, a Lei 13465/17, visando contornar a vedação constitucional, determinou em seu artigo 73 em sua redação original que os Estados devem criar e regular fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S. Há, portanto, a previsão de fonte de custeio para as isenções. Além disso, a competência dos Estados para estabelecer os emolumentos foi estabelecida por lei federal, de forma que uma norma posterior de mesma hierarquia, a Lei 13465, ao tratar do assunto, nos termos da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, deve prevalecer sobre a anterior.

A isenção do registro na Reurb-S não será custeada apenas com recursos dos Estados, o próprio Governo Federal participará do custeio através do aporte de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), como se observa da alteração realizada pela Lei 13465/17 (artigo 72) na Lei 11124/05 (artigo 11, §4º) que é a lei de regulamentação do FNHIS. A previsão de custeio pelo FNHIS também está contemplada no Decreto 9310/18

⁵ Os emolumentos extrajudiciais possuem natureza jurídica de tributo, conforme decidido pelo STF na ADI 1378 MC, *in verbis*: “ (...) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. Serventias Extrajudiciais. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. (...)”. *in* STF. ADI 1378, Tribunal Pleno, relator Min. Celso de Mello, julgamento em 30 nov. 1995, publicação em 30 mai. 1997.

em seu artigo 57. Apesar disso, é importante ressaltar que o FNHIS possui natureza de fundo contábil conforme se infere do artigo 7, da Lei 11124/05, o que impõe severas restrições ao uso de suas verbas. Um fundo contábil é, na prática, uma ação orçamentária que depende da alocação de recursos no orçamento anual do governo para sua efetiva aplicação no fundo e ele está sujeito ao teto de gastos e a meta de resultado primário do governo (BASSI, 2019).

2.1. A Regulamentação no Estado do Rio de Janeiro

Ainda são poucos os Estados que adequaram sua legislação às disposições da Lei de Regularização Fundiária no que diz respeito ao regramento sobre emolumentos cartorários para os registros indicados na Lei 13465/17. O Estado de Minas Gerais criou um fundo específico para a Reurb-S, o Fundo Especial Registral de Regularização Fundiária de Interesse Social (Ferrfis) que foi instituído pela Lei estadual 23339/18 (SERJUS-ANOREG/MG, 2019). No Acre em 2020 foi criado um fundo específico pela Lei estadual 3615/2020, também chamado de Ferrfis. Cabe anotar que Municípios também possuem legitimidade para criar fundos públicos destinando verba para projetos de habitação, contudo para cumprir a exigência da lei de regularização fundiária é preciso que o Estado faça o fundo, pois são os Estados que têm legitimidade para cobrança dos emolumentos de atos registrares.⁶

O Estado do Rio de Janeiro ainda não adequou sua legislação nesse ponto. Contudo, nesse Estado já existe um fundo para a habitação. O Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) foi criado no ano de 2006 pela Lei estadual 4962. Assim, interessante seria refletir se seria necessário criar um novo fundo para cumprir a determinação da Lei 13465/17 ou se seria possível utilizar o FEHIS para esse fim.

A lei do FEHIS já prevê sua utilização para a regularização fundiária, embora restrita às áreas declaradas de interesse social (artigo 6º, inciso III). O Decreto estadual 40604/07 que regulamenta a lei do FEHIS no Estado do Rio de Janeiro, também prevê a possibilidade de utilização de recursos do fundo estadual para a regularização fundiária de interesse social (artigo 3º, inciso III). Há, portanto, uma identidade entre o objeto do FEHIS e o estipulado na

⁶ A cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, possui o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) criado pela lei municipal 4463/07, que faz parte do Sistema Nacional de Habitação.

Lei 13465/17, de forma que parecer ser possível adequar o FEHIS às exigências da referida lei, sem que haja a necessidade da criação de um novo fundo estadual (CORREIA, MOURA e MOTA, 2019).

Como a Lei 13465/17 cuida, no que diz respeito ao tema em exame, especificamente das compensações dos custos dos atos registrais da Reurb-S, bastaria que a lei do FEHIS fosse alterada para incluir entre as possibilidades de aplicação dos recursos do fundo essas compensações de registro para a Reurb-S. Importante acentuar que o FEHIS já é credenciado no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, estando habilitado para acessar os recursos desse fundo (MINISTÉRIO DAS CIDADES).⁷ Ele cumpre, portanto, as exigências dispostas no artigo 73, parágrafo único da Lei 13465/17, permitindo que os custos com as isenções dos atos registrais da Reurb-S sejam suportados com recursos federais.

Enquanto o Estado do Rio de Janeiro não realiza a adequação determinada pela Lei de Regularização Fundiária, é possível cogitar de que as verbas do FEHIS podem ser usadas para custear as isenções de registro na Reurb-S, pois estas podem ser consideradas como atos da regularização fundiária de áreas de interesse social, embora não seja exigência para a implementação da Reurb-S a declaração de interesse social.⁸ No Estado do Rio de Janeiro, a Lei estadual 3350/99, que trata dos serviços notariais e de registro, contempla hipóteses de isenção que podem incidir nos casos de registro da Reurb-S. A lei confere gratuidade aos atos notariais e registrais em favor de pessoas maiores de 60 anos que recebam até 10 salários mínimos (artigo 43, inciso IX), para as certidões, os atos registrais e autenticações requisitadas pelo Estado através do Executivo e de suas Companhias de Habitação, a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ) e a Companhia de Habitação de Volta Redonda (COHAB-VR) na forma do artigo 43, inciso V, para os atos notariais e registrais destinados a aquisição de imóveis financiados pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), localizados em conjuntos habitacionais de baixa renda (artigo 43, inciso X) e para os atos notariais e

⁷ O estado do Rio de Janeiro cumpriu todas as exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Contudo, número significativo de estados (12) está com pendências com o SNHIS.

⁸ No estado do Rio Grande do Sul, a orientação do Colégio Registral aos registradores é de que enquanto não regulamentada a questão pela Corregedoria-geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado, estes atos devem ser enquadrados como atos gratuitos não ressarcíveis.

registrais em benefício do juridicamente necessitado assistido pela Defensoria Pública ou entidades assistências (artigo 43, inciso IV).

Os emolumentos cartorários e de registro em casos de adquirentes dos imóveis da CEHAB-RJ e da COHAB-VR quando financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação também estão isentos por força de disposição de outra lei estadual, a Lei 3528/01. Essa lei foi recentemente alterada para facilitar a concessão de isenções, pois a disposição que previa prazos limites máximos para sua concessão foi removida da legislação. A Lei 3528/01 estende as isenções aos imóveis adquiridos em programas habitacionais das três esferas de governo no âmbito do Rio de Janeiro, aos imóveis vendidos ou financiados pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro (IPERJ) a servidores estaduais de baixa renda e aos cessionários da cadeia sucessória de transmissão de imóveis adquiridos junto à CEHAB (artigo 1º, §2º). Há ainda, nessa norma, disposição específica determinando a extensão das isenções a regularização fundiária para assentamentos de baixa renda nos imóveis da CEHAB e COHAB (artigo 1º, §1º).

Insta destacar que o procedimento de regularização fundiária pode ser realizado em conjuntos habitacionais e condomínios de interesse social que tenham sido construídos pela Administração Pública (artigo 13º, §3º, da Lei 13465/17), o que inclui, no Estado do Rio as Companhias de Habitação. A Lei de Regularização Fundiária estabeleceu um limite temporal para a Reurb nesses locais que foi o marco temporal de 22 de dezembro de 2016, prazo este que não se justifica em razão da necessidade de iniciativa de entes públicos que construíram diversos imóveis e prometeram vender e de fato venderam, sem que tivessem registrado memorial de incorporação, de modo que o benefício legal não visa atender a desídia dos gestores destas Companhias, mas resolver o problema da titulação do promitente comprador, que vez por outra demanda o Estado em juízo visando a obtenção do título do imóvel adquirido.

É possível, portanto, que haja sobreposição da isenção conferida pela Lei 13465/17 com as gratuidades conferidas pela lei estadual de emolumentos. Nesses casos, haverá prevalência da gratuidade estabelecida na legislação estadual, sendo desnecessária a compensação determinada pela Lei de Regularização Fundiária. Quando o próprio Estado do Rio de Janeiro estiver promovendo a regularização fundiária, já que ele é legitimado para requerer a Reurb (artigo 14, inciso I), os atos serão gratuitos não havendo a necessidade de compensação. O Decreto 9310/18, que regulamenta a Reurb, estabelece prazo máximo de 1 ano

a partir da data de emissão do título para que os beneficiários usufruam das isenções (artigo 56), porém passado esse prazo se o beneficiário se enquadrar em uma das hipóteses de isenção previstas na lei estadual de emolumentos ele continuará fazendo jus à isenção.

Outra possibilidade é de que o beneficiário que tenha perdido o prazo legal, mas se enquadre no conceito hipossuficiente, busque atendimento no órgão da Defensoria Pública. A Defensoria Pública possui atribuição para promover a solução extrajudicial de litígios (artigo 1º e 4º, inciso II, ambos da Lei Complementar 80/94) e não há dúvida que há um potencial litígio entre o ocupante do solo e o titular do domínio e desse modo poderá o defensor público atuar perante os cartórios de registro de imóveis, auxiliando o necessitado na solução de sua situação. Assim, é possível, por via transversa, que o beneficiário hipossuficiente tenha reconhecida a gratuidade dos atos notariais, na forma da lei estadual de emolumentos por estar assistido pelo órgão da Defensoria Pública.

Há uma política pública nacional para habitação que compreende a atuação da União, Estados e Municípios. O Plano Nacional de Habitação (Planhab) foi implantado em 2010 e projetou o desafio da realização de cerca de 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até o ano de 2023 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). Uma das estratégias do Planhab foi a implementação de fundos nas três esferas de governo. Não por outra razão, a Lei 11124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, estabelece como obrigação de Estados e Municípios a criação de fundos para a implementação da política de habitação e para que possam utilizar as verbas do FNHIS (artigo 12, inciso I).⁹

Assim, o FEHIS do Estado do Rio de Janeiro está interligado ao FNHIS que é o Fundo de Habitação Nacional e um dos subsídios que podem ser concedidos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é a isenção de impostos estaduais incidentes sobre o empreendimento imobiliário no processo construtivo (artigo 23, inciso III, da Lei 11124/05). Assim, parece mais adequado que o Estado do Rio de Janeiro disponha de forma mais racional

⁹ Verificando as informações dispostas no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União sobre o FNHIS, se observa que nos anos de 2018, 2019 e 2020 as despesas executadas do orçamento do fundo foram menores que as despesas previstas para o orçamento do ano. Contudo, no ano de 2021 houve uma inversão, com as despesas executadas do orçamento do fundo significativamente maiores que as despesas previstas no orçamento. O que demonstra maior adesão dos entes federativos na busca por recursos do FNHIS.

e eficiente das leis que já existem para tratar do tema, fazendo apenas alterações pontuais sobre uma questão já prevista no SNHIS do qual faz parte.

2.2. Valores da Reurb-E como fonte de custeio das Isenções na Reurb-S

O custeio do registro das regularizações fundiárias de interesse social pode ter uma outra fonte de receita. A Lei de Regularização Fundiária quando autoriza a regularização de assentamentos que não sejam de baixa renda estabelece como requisito dessa regularização o pagamento pelo particular beneficiário de justo valor da unidade imobiliária regularizada desconsiderando o valor de acessões e benfeitorias erguidas pelo ocupante e a valorização do imóvel decorrente de tais melhoramentos quando se tratar de regularização fundiária em bem público (artigo 16). Na Reurb-E são os interessados que contratam os profissionais de sua escolha para deflagrarem o procedimento de regularização, arcando com todo o custo necessário a tal desiderato (artigo 33, §1º, inciso II). O Município pode elaborar e custear o projeto de regularização e de implantação de infraestrutura na Reurb-E em áreas públicas, contudo deve realizar a cobrança dos beneficiários dos custos despendidos com tal finalidade (artigo 33, §1º, inciso III).

Assim, é possível que esses valores arrecadados pela Administração Pública sejam vinculados à política de habitação, utilizando tais verbas como fonte de custeio das isenções do registro na Reurb-S. O Estado do Rio de Janeiro ao regular a aquisição de bens do Estado para fins da Reurb-E, como determina a Lei 13465/17, pode incluir dispositivo normativo nesse sentido.

A regulamentação feita pela União para a cessão de seus bens imóveis na Reurb pela Portaria 2826/20 não chega a tratar desse assunto. Porém, na lei geral sobre a transferência de imóveis da União, a Lei 13240/15, que é anterior à lei da Reurb, há algumas disposições que permitem esse raciocínio. Nesse passo, destaca-se a autorização da lei para que a receita decorrente da venda de imóveis da União integre fundos gestores (artigo 18) e também ela autoriza que as receitas dos fundos nela previstos sejam utilizadas em programas de regularização fundiária (artigo 20, §4). Além disso, a lei do fundo nacional de habitação estabelece que o fundo pode ser constituído por receita da venda de imóveis da União (artigo 8º, inciso VII, da Lei 11124/05).

2.3. A isenção de averbação da edificação respeitado o limite de 70 m²

O registro de bem imóvel é um ato complexo, não apenas o imóvel é suscetível ao registro para que seja considerado coisa autônoma em sentido jurídico e econômico, mas também a edificação erguida no terreno deve constar do registro através de sua averbação. Muitas vezes, o terreno está registrado em nome de um titular, mas a edificação não aparece no registro, de modo que a realidade fática destoa da realidade jurídica, o que é uma forma de irregularidade urbanística. Considerando essa realidade, a Lei 13465/17 estabeleceu hipótese de isenção para a averbação da edificação residencial na Reurb-S, mas a limitou aos casos de edificações com até 70 m² de área construída (artigo 13, §1, inciso V).

Uma pesquisa recente demonstrou que o tamanho médio da casa própria que os brasileiros conseguem financiar é de 66 m² (ABRAINC e FIPE, 2021). Contudo, em assentamentos irregulares, principalmente com sua expansão vertical, essa metragem pode ser bem maior. Parece, portanto, que a lei já nasceu defasada nesse ponto e, querendo limitar a isenção a quem mais precisa, talvez tenha dificultado que a regularização fundiária se dê em sua completude, impedindo que o registro de imóveis efetivamente reflita a realidade observada no território.

Alguns autores afirmam que o limite de área foi estabelecido pelo legislador e não haveria isenção para os casos que não se enquadram no requisito de área previsto na lei. Essa seria a interpretação possível conferida ao artigo 13, §1º, inciso V, da Lei 13465/17, pois o Código Tributário Nacional determina que normas que concedem isenções devem ser interpretadas literalmente, conforme o artigo 111, inciso II (COLÉGIO REGISTRAL RS).

Contudo, mesmo realizando uma interpretação literal do artigo nos moldes do estabelecido no CTN é possível considerar outra posição. A Lei de Regularização Fundiária estabelece a isenção para a primeira averbação da construção residencial, desde que “respeitado o limite de até setenta metros quadrados”. Ela não estabelece isenção apenas para imóveis com 70 m², a isenção é para os 70 m². Assim, dentro da Reurb-S, a averbação da construção residencial será isenta dentro desses 70 m², ou seja, uma edificação que ultrapasse essa metragem terá a isenção quanto aos 70 m², pagando apenas o excesso.

No Estado do Rio de Janeiro, como anotado acima, ainda não houve a regulamentação dos dispositivos da Lei de Regularização Fundiária. Nesse Estado, os emolumentos do cartório de imóveis são regulados pela lei estadual 3350/99. A cobrança para o registro junto ao RI (registro de imóveis) está vinculada ao valor do bem imóvel (tabela 20.1 – dos ofícios e atos do registro de imóveis, registros em geral), sendo estipulado um valor fixo dos emolumentos para cada faixa de valor de imóvel estipulada na lei.

Assim, considerando a isenção da Lei 13465/17, imóveis na Reurb-S com edificação até 70 m² de área construída seriam isentos e imóveis com edificação acima dessa metragem teriam a isenção nos 70 m² estabelecidos na lei, sendo cobrado o valor resultante da área que ultrapasse o limite legal. Não se verifica, portanto, incompatibilidade do mecanismo da isenção em casos de edificação acima dos 70 m² com a legislação estadual, sendo plenamente possível sua implementação no Estado. Não se desconhece que a regulamentação do dispositivo na legislação estadual facilitaria sua execução e compreensão por registradores, operadores do direito e usuários, evitando discussões a respeito, mas mesmo diante de sua ausência nada impede que o dispositivo seja aplicado de imediato.

III. CONCLUSÃO

A Lei 13465/17 estabeleceu uma série de isenções para o registro de atos na Reurb-S, junto ao cartório de registro de imóveis visando facilitar a concretização da regularização fundiária nela prevista. Ocorre que essas isenções envolvem tributação de competência dos Estados membros da federação, o que demanda a adequação da legislação estadual aos ditames da lei da Reurb.

O Estado do Rio de Janeiro ainda não fez tais adequações, mas isso não impede a aplicabilidade imediata das isenções dispostas na lei da Reurb, pois a legislação estadual existente no referido Estado não é incompatível com a Lei Federal de Regularização Fundiária. O Estado do Rio de Janeiro já possui, inclusive, um fundo estadual de habitação que faz parte do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, sendo desnecessária a criação de novo fundo específico para questões da Reurb.

Apesar disso, seria importante a realização de alterações no arcabouço normativo estadual para acrescentar expressamente a regularização fundiária nos moldes da lei da Reurb e, mesmo para aprimorar a legislação estadual através das inovações trazidas nesta lei. O Estado do Rio de Janeiro poderia adotar como fonte de custeio das isenções de emolumentos relativos ao registro no RI da Reurb-S os valores arrecadados com a realização da Reurb-E no Estado, como já há previsão em relação ao Fundo Nacional de Habitação, bem como os valores arrecadados com a alienação de bens da União na Reurb-E e poderia, ainda, adotar uma norma que torne mais clara a isenção para o registro de imóveis que contenham edificação de 70 m², ampliando sua aplicação para facilitar a implementação da Reurb-S no Estado.

As isenções de emolumentos para o registro na Reurb-S são importantes para permitir que as pessoas mais pobres, que são titulares de direitos reais sobre imóveis, tenham acesso ao cartório de registro de imóveis e ao possibilitar que o registro esteja atualizado refletindo a realidade do território. Assim, é importante a atuação dos entes federativos nesse complexo sistema da regularização fundiária urbana para que a lei alcance resultados práticos favoráveis à população que dela necessita.

REFERÊNCIAS

ABRAINCC e FIPE. *Indicadores de Affordability*. Novembro de 2021. Disponível em: https://abraincc.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Apresentac%CC%A7a%CC%83o_IndicadorAffordability_20211108.pdf. Acesso em 19 fev. 2022.

ACRE. Lei 315, de 16 de março de 2020. Cria o Fundo Especial Registral de Realização Fundiária de Interesse Social - FERRFIS e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Acre. *Diário Oficial estadual*. 20 mar. 2020. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Lei_3.615_2020.pdf. Acesso em 13 fev. 2022.

AMADEI, Vicente de Abreu, PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida e FILHO, Ralpo Waldo de Barros Monteiro. *Primeiras impressões sobre a lei nº 13465/2017*. ARISP. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em 12 fev. 2022.

BASSI, Camilo de Moraes. Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. *Texto para discussão 2458*. Rio de Janeiro: IPEA. Março de 2019.

BERTOL, Laura. *III workshop sobre vícios construtivos*. Palestra. Centro local de inteligência da Justiça Federal do Paraná. 2 jun. 2021. FPJ, 2020 (PNAD, 2019).

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

_____. Decreto 9310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. *Diário Oficial da União*. 19 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em 22 fev. 2022.

_____. Lei 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário oficial da União*. 31 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 22 fev. 2022.

_____. Lei 6015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 31 dez. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em 22 fev. 2022.

_____. Lei 10169, de 29 de dezembro de 2000. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União. 30 dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm. Acesso em 22 fev. 2022.

BRASIL. Lei 11977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em 22 fev. 2022.

BRASIL. Lei 13465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 8 set.

2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 22 fev. 2022.

_____. Lei 11124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*. 17 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em 22 fev. 2022.

_____. Lei complementar 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 13 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em 22 fev. 2022.

BRASIL. Portaria 2826, de 13 de janeiro de 2020. Ministério da Economia: Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. *Diário Oficial da União*. 10 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.826-de-31-de-janeiro-de-2020-242338305>. Acesso em 16 fev. 2022.

COLÉGIO REGISTRAL DO RS. Reurb-S. Consulta. Disponível em: https://www.colegioregistrals.org.br/registro_de_imoveis/reurb-s/. Acesso em 13 fev. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. FNHIS. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/56902?ano=2021>. Acesso em 19 fev. 2022.

CORREIA, Arícia Fernandes, MOURA, Emerson Affonso da Costa e MOTA, Mauricio Jorge da (coord.). *Comentários à lei de regularização fundiária: lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CORREIA, Arícia Fernandes (coord). *Direito de Regularização Fundiária Urbana Sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a lei nº 13.465/17*. Juiz de Fora: Editar Editora Associada LTDA, 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Situação do SNFIS*. Disponível em: http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site. Acesso em 13 fev. 2022.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de habitação. *Plano Nacional de Habitação. Versão para debates*. Brasília, 2010. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf. Acesso 17 fev. 2022.

SANTOS, Francisco José Resende dos. O princípio da concentração no registro de imóveis. *Revista do Sistema de Financiamento Imobiliário*. Ano 15, nº 33, 2011.

STF. ADI 1378, Tribunal Pleno, relator Min. Celso de Mello, julgamento em 30 nov. 1995, publicação em 30 mai. 1997. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=1378&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em 12 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei 3350, de 29 de dezembro de 1999. Dispõe sobre as Custas Judiciais e Emolumentos dos Serviços Notariais e de Registros no Estado do Rio de Janeiro e dá outras Providências. *Diário Oficial do Estado*. 30 dez. 1999. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=276868#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20Custas%20Judiciais,Janeiro%20e%20d%C3%A1%20outras%20Provid%C3%Aancias>. Acesso em 14 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei 3528, de 9 de janeiro de 2001. Concede aos adquirentes de imóveis, da companhia estadual de habitação – CEHAB/RJ – e da COHAB Volta Redonda, financiados

pelo sistema financeiro de habitação a isenção de emolumentos cartorários e dos registros de que trata a lei federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*. 15 jan. 2001. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/0ec1d9e217c653e9032569d5005be8ca?OpenDocument>. Acesso em 19 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei 4962, de 20 de dezembro de 2006. Cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS e dá outras providências. Assembleia legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado*. 21 dez. 2006. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/3992f9364e6aa79e8325725100708bd0?OpenDocument>. Acesso em 13 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto 40604, de 13 de fevereiro de 2007. Regulamenta a lei nº 4.962, de 20 de dezembro de 2006, que cria o fundo estadual de habitação de interesse social – FEHIS, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*. 14 fev. 2007. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_40_604_-_13022007_-_re.htm. Acesso em 9 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei municipal 4463, de 10 de janeiro de 2007. Cria o fundo municipal de habitação de interesse social - FMHIS, institui o conselho-gestor do FMHIS e dá outras providências. *Diário Oficial municipal*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2007/446/4463/lei-ordinaria-n-4463-2007-cria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-institui-o-conselho-gestor-do-fmhis-e-da-outras-providencias>. Acesso em 14 fev. 2022.

SERJUS-ANOREG/MG. *Criado por lei estadual fundo de regularização fundiária*. Notícias. 2 jan. 2019. Disponível em: https://www.serjus.com.br/noticias_ver.php?id=8498. Acesso em 13 fev. 2022.